

教育費保障制度の法的研究

— 就学援助制度を中心に —

藤澤宏樹

平成25年3月

博 士 論 文

教 育 費 保 障 制 度 の 法 的 研 究

— 就学援助制度を中心に —

金沢大学大学院人間社会環境研究科

藤 澤 宏 樹

教育費保障制度の法的研究—就学援助制度を中心に—

藤澤宏樹

はじめに

第1章 本論文の目的・意義・構成

第1節 本論文の目的と意義

第2節 本論文の構成

第2章 教育費保障制度の概観

第1節 厚労省系列の支援制度

第2節 文科省系列の支援制度

第3節 小括～教育費保障制度の特徴づけ

第3章 教育扶助の成立過程

第1節 教育扶助前史

第2節 生活保護法の成立と教育扶助

第3節 高等学校等就学費の新設

第4節 小括

第4章 就学援助制度の成立過程と憲法上の根拠・給付方法の特質

第1節 就学奨励法

第2節 学校給食法

第3節 学校保健法

第4節 日本学校安全会法

第5節 小括～就学援助制度の憲法上の根拠・給付方法の特質

第5章 教育費保障制度をめぐる判例・学説の展開

第1節 判例

第2節 憲法学

第3節 教育法学

第4節 社会保障法学

第5節 小括

第6章 アメリカと韓国の経験

第1節 アメリカ～NCLB 法

第2節 韓国～現物給付制度

第3節 小括

第7章 人権としての教育費保障～社会権論の再検討に向けて

第1節 本論文における考察のまとめ

第2節 教育費保障制度の成立過程から見えること

第3節 アメリカ・韓国の経験から見えること

第4節 教育費保障制度からみた社会権論の検討～社会権論の再検討に向けて

第5節 小括

おわりに

はじめに

近年の教育社会学の成果によれば、努力次第ですべての人にチャンスが開かれているように見えるメリトクラシー社会は、実は、その努力自体が、家庭のバックグラウンドによって規定された、きわめて不公平なものであり、これはもはや定説であるという¹。いわゆる「子どもの貧困」とは、このような状況を含んだものであり、「誕生した子どもの生きる『芽』が摘まれる・歪められるような事態であり、やがて貧困のスティグマとともに、若者をして自ら“ホープレス”と語らしめる状態」をさす²。そして2009年現在、日本における子どもの貧困率は、15.7%に達し、OECD加盟国中最悪レベルとなっている。

子どもの貧困をいかにして緩和し、解決するのか。本論文では、教育費保障制度に着目して、この問題を考えていきたい。本論文では、義務教育段階の子どもをもつ世帯への教育費保障制度の一つである就学援助制度を中心にとりあげ、これを社会権の視点から検討する。就学援助制度とは、低所得世帯への教育費保障制度の一つである。法的根拠は次の通りである。教育基本法4条・学校教育法19条に総則的規定が存在し、具体的には、「就学困難な児童生徒に係る就学奨励に関する法律」（以下、就学奨励法という）、学校給食法、学校保健安全法、独立行政法人日本スポーツ振興センター法の各法における就学援助規定に基づいて実施されている。実務上、これら四法をあわせた総称として就学援助制度という名称が使用されている。

なぜ就学援助制度を取り上げるのか。それは次の理由による。就学援助制度は、全世帯の約15%が利用する制度であり、教育費保障制度の中心的役割を果たしているにもかかわらず、その研究は、30年ほど前からほとんど深まっておらず、このような就学援助制度研究の不足もしくは欠如が、子どもの貧困を助長する原因の一つとなっているのではないかと考えられるからである。近年、就学援助基準の切り下げ・縮小が安易に行われる傾向が徐々に強まっている。この原因の一つが、就学援助制度研究の不足にあるのではないか。つまり、就学援助制度について、子どもの生存権および教育を受ける権利の保障という視点からも、国および地方公共団体の義務という視点からも、十分な検討がなされてこなかった。そのため、就学援助制度の基

¹ 荻谷剛彦『階層化日本と教育危機』（有信堂高文社、2001年）。

² 青木紀「基調報告：貧困・家族・子ども」貧困研究6号（2011年）5頁。

準切り下げ・縮小が、実施主体である市町村の自由裁量に委ねられることとなってしまっているのではないかということである。

それでは、就学援助制度研究の状況につき、憲法学・教育法学・社会保障法学の関連三領域をしてみる。憲法学および教育法学では、義務教育無償の範囲について、授業料のみ無償とする（授業料無償説）のか、あるいは就学にかかる費用すべてを無償とする（就学必需費無償説）のかという論争があった。この論争については、周知のように、授業料のみ無償とする授業料無償説が通説・判例の地位にある。今日、日本が教育費の家計負担額に占める割合がきわめて高い国であることから、授業料以外の家庭の教育費負担をいかにして軽減するかが問題となっている。しかし、授業料無償説は、教育費負担軽減のための制度設計は広汎な立法・行政裁量に委ねられるとして関心を持たない。また、就学必需費無償説も、就学援助制度には関心を持たない。なぜなら、この説の立場からは、就学援助制度は、就学必需費無償に至るまでの一時的な「つなぎ」の位置づけを与えられるに過ぎないからである。その結果、憲法学および教育法学においては、教育費保障制度に関する歴史研究も外国法研究もほとんど存在していない。さらに、憲法学および教育法学においては、教育費保障制度の研究は、社会保障法学の問題と考えられているのである。

社会保障法学はどうか。社会保障法学では、1970年代に小川政亮による就学援助制度研究があった。しかし1980年代半ば以後、研究がとだえてしまっている。これは、まず、高度経済成長期から貧困が見えづらくなかったことが理由としてあげられる。また、社会保障法学の側に、就学援助制度は教育法学の問題であるとの認識もあった。むしろ、高校進学費用と生活保護との関係が活発に論じられた。生活保護を受けながら積み立てた学資保険の満期返戻金の一部を収入認定された生活保護費減額処分が問題となった、いわゆる中嶋訴訟に関し、社会保障法学は、生活保護から高校就学費用を支出すべしと論じた。その後、同訴訟最高裁判決が高校進学は自立に有用であると判示し、高校進学費用は生活保護の生業扶助より支出されることになった。高校授業料については、2010年に高校無償化法が成立したため、一応の解決を見た。しかし、義務教育における私費負担の問題は放置されたままである。したがって、現在、社会保障法学においても、教育費保障制度の歴史研究も外国法研究も見られない。

以上、憲法学・教育法学・社会保障法学の議論を瞥見した。憲法学および教育法学は、授業料以外の教育費負担の問題を、広汎な立法・行政裁量に委ねていた。しかし、はたしてそれで

子どもの貧困に何らかの対処が可能なのか。憲法学は、教育費の私費負担の問題について、ただ立法・行政裁量の問題としておいてよいのか。教育法学は、就学援助制度に関する諸問題を社会保障法学に委ねておいてよいのか。社会保障法学は、義務教育段階における教育費の問題をなおざりにしたまま、高校進学費用を論じていてよいのか。低所得世帯、特に準要保護世帯の教育費問題をなぜ論じないのか。こうしてみると、義務教育段階における教育費保障制度研究の不足という状況が指摘できる。とりわけ教育費保障制度の中心的存在である就学援助制度研究の欠落は明白である。就学援助制度研究の不足は、子どもの貧困に関して大きな問題となっている経済格差・教育格差を助長する原因の一つであると考えられる。そこで、子どもの貧困の緩和・克服にむけて、就学援助制度をはじめとする教育費保障制度の法的研究を企図したのが本論文である。以下、章を改めて、本論文の目的、意義、構成について述べる。

第1章 本論文の目的・意義・構成

本論文の目的、意義、構成について述べる。

第1節 本論文の目的と意義

本論文の目的と意義について触れる。本論文には、三つの目的がある。

まず、就学援助制度の憲法上の根拠の検討である。これまでの就学援助制度研究では、教育を受ける権利の実現や義務教育の円滑な実施といった根拠が主張されてきた。これらの根拠は、それなりに妥当なものであるが、制定過程を精査して、そこから導き出されたものではなかった。たとえば小川政亮は、就学援助制度立法のうちの1つである就学奨励法の制定過程を追った上で、就学援助制度の憲法上の根拠は憲法26条であるとした。だが、これはあくまでも就学奨励法に限った話である。就学援助制度は就学奨励法のみで構成される制度ではない。にもかかわらず、小川は、就学奨励法の制定過程のみを検討することで、就学援助制度全体を検討したことになってしまっている。学校給食法ほか三法の制定過程が見落とされているのである。その後、今日に至るまで、就学援助制度全体の制定過程を精査した論考は存在しない。そのためであろうか、就学援助制度の根拠は、それを語る人の思い入れが多分に反映した、説得力に欠けるものとなってしまった。結果として、いかなる就学援助基準切り下げが行われたとしても、いかなる給付範囲の縮小が行われたとしても、裁量統制の理論や手段が存在しない現状がある。就学援助制度の憲法上の根拠を検討し、立法及び行政裁量に一定の枠付けを行う必要があるのである。そこで本論文では、就学援助制度の憲法上の根拠を画定させたい。これが本論文の一つの目的である。あらかじめ結論を先取りすると、生存権と教育を受ける権利の「両方」を保障することにより、子どもの学校生活と成長発達の保障をめざす制度であること、また、「義務教育完全無償に向けての向上・増進義務」が前提となっている制度であることを示したい。

次に、就学援助制度の給付方法の特質に関する検討である。就学援助制度については、従来、「学校納入金を支援する制度」であるとか「義務教育の私費負担に対する経済的支援策」であるとかの理解がなされてきた。しかし、就学援助制度の成立過程および実際の運用を見てみる

と、少なくとも学校納入金のみを対象とする制度ではないし、必ずしも義務教育の私費負担分のみを対象とする制度でもないことがわかる。これはどういうことかということ、就学援助制度は、学校納入金以外の金銭についても給付対象としているし、また、学校保健法の健康保持の目的に見られるように、子どもの最低生活保障の側面も有している。つまり、学校納入金のみを支援する制度とも、私費負担に対する経済的支援策とも言い切れないのである。この点を、これまでの研究は見落としていた。そこで本論文では、従来の就学援助制度の給付方法に関する理解、すなわち金銭給付のみを前提とした制度であるとの理解とは異なった、新たな理解を示したい。これが本論文の二つめの目的である。ここでも結論を先取りすると、就学援助制度は金銭給付と現物給付との「併用」制度であることと、私費負担とも公費負担ともとれる曖昧な領域が存在するために、個々のニーズに応えることが可能な「柔軟な」制度であるという二つの特質を示す予定である。

そして、本論文では、就学援助制度の理念および特質を画定した上で、これらを踏まえて、社会権論を検討したい。これが本論文の三つめの目的である。具体的には、憲法 26 条 2 項の義務教育無償規定を解釈し直し、授業料無償説および就学必需費無償説の双方と異なった見解を示したい。そこでは、教育費保障制度は、現物給付中心に考える必要があるとして、「就学必需品」への十全なアクセスを保障するのが憲法 26 条 2 項の解釈として妥当であるとする「就学必需品無償説」を提案する予定でいる。そしてこの解釈は、憲法 25 条の生存権の立場からも正当化されたい。また、「就学必需品」の範囲画定のためには、制度実施主体と利用者とのコミュニケーションによるニーズ画定作業が必要であることを示す。このコミュニケーション作業が、社会の存続と発展（社会の再生産）にとって不可欠の作業であると位置づけ、社会の再生産にとって、就学必需品無償の考え方が有用であることを示したい。さらに、社会権論の再検討にあたっては、憲法 13 条と 25 条および 26 条との関係を考え直したい。近年、社会保障の権利を、個人の自律を達成するための条件整備のための権利であるとし、憲法上の根拠を憲法 13 条であるとする見解が有力となっている。しかし、社会権を、精神的ないし人格的自由の経済的基盤を保障するという構成をとる限り、社会権は経済的自由の領域に押し込められる格好になり、裁判規範性が弱められるばかりか、社会権の意義が没却されかねない。そこで本論文では、憲法 11 条に着目した議論を展開したいと考えている。なぜなら、憲法 13 条を社会権の根拠とした場合、自律能力の高低・有無が権利保障の際に問題とされる可能性が

あるからである。憲法 11 条は、国民の基本的人権享有主体性を無条件に認めることを述べた規定である。各人の基本的人権享有主体性が無条件に承認されることを、社会権の根拠のひとつとして考えるべきではないかと主張したい。なお、私見は憲法 13 条を軽視するわけではない。この条文については、これを自律について述べたものと解釈せず、「個人の尊重」という「原理」を述べたものであると解釈することにしたい。つまり、一人一人を尊重するという相互関係を作り、他者を尊重する関係を作る、そのようなシステムを作るべきとする「原理」と捉えたいということである。そして、社会権とは「自律」という目標達成を目的とする権利ではなく、個人が 1 人の存在として無条件に承認され、取り扱われる権利であると理解する。その上で、教育を受ける権利については、従来の学習権説に、「人間の尊厳」、成長のための相互関係形成のための権利といった側面をつけくわえるべきことを主張する予定である。

本論文の意義は、次の五点に求められる。第一に、義務教育における教育費保障問題が、憲法学・教育法学・社会保障法学の接点となっていると考えられるにもかかわらず、上述のように、近年ほとんど研究がみられないことから、この間隙を埋めるという意義である。第二に、就学援助制度の給付方法について、金銭給付のみを前提とするものではないとする本論文の立場は、従来見られない点があげられる。第三に、憲法 26 条 2 項の義務教育無償にかんする解釈の転換を試みている点である。すなわち、従来の社会権論の、金銭給付のみを中心として権利保障を考える発想から転換して、サービスを含む現物給付を原則とした社会権論を構築しようとする点があげられる。第四に、今日、喫緊の課題となっている「子どもの貧困」を考えるにあたって、憲法学・教育法学・社会保障法学の接点から考えるという視点から、この問題の解決方法の糸口を得ようとする点があげられる。第五に、憲法 11 条と社会権との関連を、教育費保障制度の視点から示そうとする点をあげることができる。

ここで、論文の標題は「教育費保障制度」であるのに、同様の仕組みである教育扶助についてはほとんど述べないで、なぜ就学援助制度のことばかり述べているのかとの疑問があり得る。ここであらかじめ触れておく。なぜ就学援助制度を中心に論じようとするのか。それは、義務教育段階における教育費保障制度の中心として就学援助制度が位置づけられるからである。それは「利用者目線」に立つとよくわかる。第一に、就学援助制度利用者は生活保護制度利用者よりはるかに多く、制度改変による影響が大きい。就学援助制度利用世帯は全世帯の約 15%、生活保護利用世帯は約 1% であり、この差は大きい。第二に、就学援助制度は、利用手続が容

易であって利用しやすい点をあげる。生活保護制度は、資産調査やスティグマの問題があり、いかにも利用しづらい。その点、原則として前年度の収入のみで利用基準が示される就学援助制度は、所得証明書類さえ用意すれば申請は容易であり、生活保護制度と対照的である。就学援助制度のほうが利用しやすく、実際利用されている。第三に、修学旅行費や学校病治療に際しては、生活保護世帯も就学援助制度を利用している点があげられる。生活保護世帯も準要保護世帯も利用する制度であることは、就学援助制度の重要性を示している。これらの点に照らせば、就学援助制度を教育費保障制度の中心において検討することには理由がある。私見では、義務教育段階における教育費保障制度一般の根拠や給付方法の特質は、就学援助制度の検討から抽出される理念が原則とならなければおかしいと考えている。なぜなら、教育扶助は生活保護制度の一費目であるため、その理念や特質というのは、あくまでも生活保護制度の理念や特質となり、教育費保障制度一般の根拠とはならないと考えられるからである。この点、就学援助制度は、生活保護世帯も準要保護世帯も視野に入れている。就学援助制度を中心に考察すべきとする所以である³。

第2節 本論文の構成

本論文は、次の構成により論じられる。本章のあと、第2章では、教育費保障制度を概観する。すなわち、教育費保障制度が、厚労省と文科省の二系列に分かれて展開されてきたことを示し、現行制度を特徴づける。その際、教育費保障制度を考える上での二つの指標を紹介する。ここで紹介すると、「自由権基底的教育観—社会権基底的教育観」と「普遍的制度—限定的制度」という二つの指標である。前者は、教育費保障制度は、教育の自由を起点として考えるのか（自由権基底的教育観）、社会の責任を起点として考えるのか（社会権基底的教育観）という二つの理念のどちらに基づいて作られているのかという、制度の理念に関する指標である。後者は、すべての子どもを対象とした制度なのか、一部の子どもを対象とした制度なのかとい

³ なお、本論文は就学援助制度の重要性を重視する立場を取るが、だからといって教育扶助の重要性を否定するものではない。生活保護制度が要保護世帯の最低生活と自立助長に資する制度である以上、就学援助制度を利用できない要保護世帯の子どもたちの学校生活を保障するこの扶助の重要性は、いくら強調しても足りない。

う、制度の性格に関する指標である。この二つの指標の組み合わせにより、各制度の特徴を整理したい。

第3章では、教育扶助の成立過程を検討し、その性格を明らかにする。この作業により、教育費保障制度が、もともとどのような性格を有していたのか、それが現在どのように変容したのかがわかる。教育扶助の成立過程では、国家責任が強調されていたことを示す。ここで、生業扶助の高等学校等就学費にも触れる。

第4章では、就学援助制度の成立過程を追う。就学援助制度の歴史を追うことにより、この制度が、当初は普遍的制度として出発したものが、限定的制度に変遷していく過程を明らかにする。また、制度の理念は、自由権基底的教育観と社会権基底的教育観のあいだを行き来して、現在のところ、自由権基底的な方向に傾斜しつつあるから、その過程を描く。この章で、義務教育段階における教育費保障制度の理念・性格を明らかにする。さらに、就学援助制度の成立過程の検討から、教育費保障制度の憲法上の根拠と給付方法の特質を示す。結論を先取りしておく、就学援助制度は、義務教育完全無償に向けた「向上・増進」義務履行という政策策定指針のもと、子どもの生存権と教育を受ける権利との双方を実現しようとするのが制度の理念であること、給付方法の特質は、金銭給付と現物給付との「併用」制度であることと、個別のニーズに対応可能な「柔軟な」制度であることを述べる。

第5章では、判例・学説の状況を見る。憲法学・教育法学・社会法学が、教育費保障制度についてどのように論じてきたかをまとめる。そこでは、1980年代半ば以降、このテーマがほとんど論じられていないことが明らかになる。具体的には、制度の理念についての議論の不足、制度の現状認識の不足が明らかになる。

第6章では、アメリカと韓国の制度に手がかりを求める。アメリカについては、2002年のNCLB法（No Child Left Behind Act「どの子もおきざりにしない法」）成立までとその後の展開を振り返り、学力向上至上政策の問題点を探る。アメリカを取り上げる理由は、次の通りである。アメリカの場合、貧困の再生産を断ち切るための方策として、学力向上を重視すると同時に、条件整備についても検討されていた。ところが、NCLB法以後、このバランスが崩れ、条件整備が軽視される傾向が徐々に強まっているように見える。学力向上のための施策に重点が移されつつあるのである。しかし、そのような方策にはさほどの効果がないことが明らかにされつつある。この点、日本でも、学力向上のためには勉強を教えればそれで済むとする風潮

が見られるが、そのような方策には問題があることを示すことに、アメリカを取り上げる意味がある。韓国については、貧困層児童給食支援制度について検討する。韓国をとりあげる理由は次の通りである。第一に、両国ともに、生存権（人間らしい生活をする権利）規定・教育を受ける権利規定を有していること、第二に、両国ともに、格差の拡大、貧困の増大が明白になっているにもかかわらず、児童への教育費保障制度が十分整備されていない状況にあり、類似していること、第三に、両国ともに私教育費負担が重い点で共通していること、である。類似した状況にある韓国の苦闘を参照することが、日本の教育費保障制度を検討する際に参考になる。韓国では、学校生活支援の方法として、金銭給付とおなじくらい現物給付方式が重視されており、この点で参考になる。両国の例からは、教育扶助や就学援助制度の成立過程では見いだせない視点、すなわち、教育における地方自治の重要性および子どもの人間関係形成の機会として教育をとらえることの重要性などを見いだすことができる。

以上の検討をふまえて、第7章で結論を示す。まず、普遍的・社会権基底的制度像を示し、次に、憲法26条2項を再考し、義務教育無償を、教育の必需品への完全なアクセスを示すものとしてとらえ直す。憲法26条2項について、教育必需品へのアクセスを保障する就学必需品無償説を提案する。ここで、憲法13条のみならず、憲法11条と社会権との関連について考察する。

なお、「教育費保障制度」という語について、制度の実態としては、金銭給付のみならず医療等の現物給付も含むことから、「教育（費）保障制度」と呼んだ方が正確であるが、煩雑をさけるため、教育費保障制度という語で統一しておく。また、特にことわりのない場合、教育費保障制度とは、義務教育段階での学習費保障制度を指すものとする。ここでいう学習費とは、学用品費、通学用品費、学校給食費、修学旅行費、医療費（学校保健法施行規則に定める疾病に対するもの）、その他必要な費用を指す。就学前および高校段階については適宜触れることとし、大学については、義務教育とは期待される機能が異なってくるため、取り上げないことにする。

第2章 教育費保障制度の概観

本章では、教育費保障制度の概観を行う。本章は、本論文における議論の前提として位置づけられる。なお、現行教育費保障制度を概観した文献が存在しないため、このような整理そのものに一定の意義があるものと考えられる。

明治時代には教育費保障に関する特段の制度はもうけられていなかったが、大正中期の1919年、ILOにより日本における幼年労働者の最低年齢問題が指摘されたために、経済的理由で就学困難な児童への援助が意識され始めた。その後、内務省（現厚生労働省。以下、厚労省という）系列の制度として1931年の救護法が、文部省（現文部科学省。以下、文科省という）系列の制度として1928年の学齢児童就学奨励規程がもうけられた。この二系列の教育費保障制度が現在でも維持されており、救護法は生活保護法に、学齢児童就学奨励規程は就学援助制度に連なっている。現行制度をまとめると、図表1のようになる。厚労省、文科省の順で、制度の内容と目的に着目しながら整理する⁴。

図表1 教育費保障制度の概観

	小中学校	高校	目的
厚労省	生活保護（教育扶助） 生保各種加算 その他	生活保護（生業扶助） 各種福祉資金貸付 その他	最低生活保障 自立助長
文科省	義務教育無償 教科書無償 就学援助制度 特別支援就学奨励法	高校無償化 各種奨学金	教育の機会均等 義務教育の円滑な実施 子どもの発達

〔出典〕筆者作成

⁴ 各種奨学金については、実施主体が多岐に渡るため、触れないことにする。

第1節 厚労省系列の制度

厚労省系列の制度の中心となるのが、生活保護制度である。その目的は最低生活保障と自立助長であり、小中学校段階では教育扶助、高校段階では生業扶助（高等学校等就学費）にもとづいた給付が行われている。

（1）教育扶助

教育扶助は、生活保護法 13 条、32 条に規定される扶助である。困窮のため最低限度の生活を維持することのできない者に対して、義務教育にともなって必要な学用品、通学用品、学校給食その他義務教育にともなって必要なものを給付する。その方法は原則として金銭給付によって行われ、これによることができない場合は現物給付によって行われる。内容は、一般基準として基準額・教材代・学校給食費・通学交通費・学習支援費、特別基準として学級費等・災害時等の学用品の再支給・校外活動参加費などからなる。保護金品は保護者に交付されるが、学校長に対して交付される場合もある。これは、学校長に交付した方が、教育扶助費が直接その目的とする費用に充てられると判断される場合に対応したものであり、学校給食費について適用されることが多い。

（2）生業扶助（高等学校等就学費）

生業扶助は、生活保護法 17 条、36 条に規定される扶助である。もともとは技能習得など職業的自立にかかわる費用を対象とし、生業費・技能習得費・就職支度費からなるものであったが、2005 年度より、生業扶助の技能習得費のひとつとして、高校等に就学する際の費用を給付するための仕組みである高等学校等就学費が新設された。内容は、基準額・教材代・授業料・入学料及び入学考査料・通学のための交通費からなる。導入の背景としては、高校進学費用が問題となった中嶋訴訟最高裁判決が、高等学校に進学することが自立のために有用であると判示したことと、2004 年 12 月に出された、「生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書」

⁵が教育扶助の範囲が義務教育に限定されていることに疑問を呈したこと、以上二点を挙げる
ことができる。

(3) 各種福祉資金

各種の福祉資金貸付制度もある。生活福祉資金貸付制度は、低所得者や高齢者、障害のある
人の生活を経済的に支えるとともに、その在宅福祉及び社会参加の促進を図ることを目的とし
た貸付制度である。この中に高校就学資金の貸付があり、無利子での貸付が行われている。母
子寡婦福祉資金貸付金制度は、母子家庭の母等が就労や児童の就学等で資金が必要な時に、都
道府県、政令指定都市、又は中核市から貸付を受けられる制度である。この中に就学資金とい
う種類があり、無利子での貸付が行われている⁶。

(4) その他

その他、児童手当（子ども手当）や児童扶養手当のような社会手当も教育費保障制度に含む
ことができるかもしれない。しかし、制度趣旨としては、子育て支援策の一環と捉えられてお
り、必ずしも教育費のみを保障する仕組みとは考えられていないことから、ここでは、これら
の制度が、実質的に教育費保障の役割を果たす場合があることを指摘するにとどめる。

以上の概観からは、厚労省系列の保障制度は、義務教育段階については生活保護で対応し、
高校段階については生業扶助に各種福祉資金を加えて低所得世帯への保障を行うという形を
とっていることがわかる。

第2節 文科省系列の制度

文科省系列の制度は、義務教育無償を中心として組み立てられている。

⁵ 賃金と社会保障 1388 号（2005 年）19 頁以下。

⁶ この制度については、鳥山まどか「家族の教育費負担と子どもの貧困」浅井春夫・松本伊智朗・湯澤直
美編『子どもの貧困』（明石書店、2008 年）194 頁以下。

(1) 義務教育無償

義務教育にかかる費用を無償とする仕組みである。憲法 26 条 2 項後段が「義務教育は、これを無償とする」としているのが直接の根拠である。すべての児童生徒に適用される普遍的な制度である。また、授業料を納めずとも義務教育学校への就学を認め、授業料負担を抑えている点で、低所得世帯支援の役割をも果たしている。憲法 26 条 2 項の解釈論としては、授業料のみ無償とする授業料無償説と、就学に必要な費用一切を無償とする就学必需費無償説とが対立しており、通説・判例は、授業料無償説を採っている。

(2) 教科書無償

教科書無償とは、「義務教育諸学校の教科用図書の無償に関する法律」および「義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律」に基づいて実施される義務教育教科書無償給与制度のことである。この制度は、1951 年制定の、小学校新入生に国語と算数の教科書を給与する内容の教科書給与法に端を発する。1951 年の教科書給与法は、その後、低所得世帯対象の教科書給与法に内容を変え、1963 年より全児童生徒を対象とした現行制度となった。制度趣旨は、憲法 26 条に定める義務教育無償の精神をより広く実現するものとして、「我が国の将来を担う児童・生徒に対し、国民全体の期待をこめて、その負担によって実施」することとされる⁷。給与対象は、国・公・私立の義務教育諸学校的全児童生徒であり、その使用する全教科の教科書である。

(3) 高校無償化法

公立高等学校に係る授業料の不徴収及び高等学校等就学支援金の支給に関する法律（高校無償化法）は、高等学校などの学費を軽減することで高等学校への学習機会の均等に寄与することを目的としたもので、2010 年度から実施されている。内容としては、公立高等学校における授業料は徴収しない（3 条）、私立高等学校における授業料は公立高等学校の授業料と同等の

⁷ 文部科学省ホームページ
(http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/kyoukasho/gaiyou/04060901/012.htm) 2011 年 12 月閲覧。

金額を支援金として補助する(4条)、特別支援学校および中等教育学校も同様とするというものである。実施の背景としては、高校進学率の上昇、教育費負担の重さ、修学保障制度の未整備、授業料滞納・中退の増加、国際条約(国際人権規約A規約、子どもの権利条約)との関係が挙げられている⁸。このうち、条約については、日本は、高校の無償教育を求めた国際人権規約A規約13条(b)(c)を留保していることから、子どもの権利条約28条(初等教育無償)の影響が大きいものと考えられる⁹。

高校無償化については、高校教育は義務教育とは異なるとの前提から出発していること、すなわち、自らの意思で高校進学を果たした子どもへの支援と位置づけられていることが重要である。高校無償化は、進路選択の自由の尊重を前提とした、普遍的制度であるということがいえる。

(4) 就学援助制度

就学援助制度は、経済的理由により就学困難と認められる学齢児童生徒の保護者に対して、市町村が、教育費用にかかわって必要な援助を行うものであり、低所得世帯への教育費保障制度の一つである¹⁰。2010年度現在、全世帯の約15%が利用しており¹¹、教育費保障制度の中心的役割を果たしている。対象となるのは、生活保護利用世帯(要保護世帯)および準要保護世帯(要保護者に準ずる程度に困窮していると認める世帯)である。なお、国は、市町村が実施する就学援助事業のうち、要保護者に対して行う事業に要する経費について補助を行う立場にあり、準要保護者に対して行う事業に要する経費の国庫補助については、2005年度より廃止されている。就学援助制度の法的根拠は、教育基本法4条、学校教育法19条に総則的規定があり、具体的には、就学困難な児童生徒に係る就学奨励に関する法律(就学奨励法)、学校給食法、学校保健安全法、独立行政法人日本スポーツ振興センター法の各法の就学援助規定に基づいて、学用品費・通学費・修学旅行費・給食費・医療費・校外活動費などの援助を行う。就

⁸ 寺倉憲一・黒川直秀「教育費の負担軽減—高校無償化をめぐる議論—」調査と情報666号(2009年)5-8頁。

⁹ 子どもの権利条約については、喜多明人ほか編『逐条解説子どもの権利条約』(日本評論社、2009年)など。なお、朝鮮学校無償化については、本稿では直接扱わないが、朝鮮学校に通う子どもも日本社会の成員であることに変わりなく、無償化に問題があるとまではいえないのではないかと。

¹⁰ 就学援助制度については、高津圭一「就学援助制度の実態と課題」藤本典裕・制度研編『学校から見える子どもの貧困』(大月書店、2009年)81頁以下。

¹¹ 東京新聞2011年9月25日付。

学援助制度と生活保護制度（教育扶助）との関係は、図表 2 の通りである。

図表 2 生活保護（教育扶助）と就学援助の関係

生活保護 (教育扶助) 資産調査あり 全国共通の 認定基準あり	就 学 援 助 資産調査なし：主として所得（収入）基準 全国共通の認定基準なし：生活保護基準所得の 1.3 倍程度が多いが、 1.0 倍から 1.5 倍以上まで幅広く分布。	
要保護者	要保護者	準要保護者（要保護世帯に準ずる程度に困窮）
学用品費 通学費 学校給食費	修学旅行費 一部の医療費	学用品費 修学旅行費 } 学用品費等 通学費 学校給食費 一部の医療費
国庫補助 3/4	国庫補助 1/2	(2005 年度以降：国庫補助→市町村の一般財源化)

(注) 修学旅行費と一部の医療費は、要保護世帯についても、生活保護制度ではなく就学援助制度から給付される。一部の医療費とは、学校保健安全法が定める ①トラコーマ・結膜炎 ②白癬・疥癬・とびひ ③中耳炎 ④慢性副鼻腔炎・アデノイド ⑤むし歯 ⑥寄生虫病（虫卵保有を含む）のいわゆる学校病 6 種類の医療費を指している。

[出典] 馬咲子「子ども・若者の貧困と教育の機会均等～卒業クライシス問題と高校版就学援助の必要性～」経済のプリズム No.83 (2010 年) 11 頁を一部改変。

(5) 特別支援学校への就学奨励に関する法律

義務教育無償といっても、障害のある子どもの場合には、障害の内容・程度などにより、無償の範囲が異なるものと考えられる。教育基本法 4 条 2 項が「国及び地方公共団体は、障害のある者が、その障害の状態に応じ、十分な教育を受けられるよう、教育上必要な支援を講じなければならない」と規定するのはこの意である。特別支援学校への就学奨励に関する法律（以下、特別支援就学奨励法という）は、特別支援学校に通学する児童生徒の保護者の経済状況に

着目したもので、「教育の機会均等の趣旨に則り、かつ、特別支援学校への就学の特殊事情にかんがみ、国及び地方公共団体が特別支援学校に就学する児童又は生徒について行う必要な援助を規定し、もって特別支援学校における教育の普及奨励を図る」（同法1条）ことを目的とするものである。

特別支援就学奨励法は、都道府県（国立の特別支援学校については国）は、①教科用図書の購入費、②学校給食費、③通学又は帰省に要する交通費及び付添人の付添に要する交通費、④寄宿舎居住に伴う経費、⑤修学旅行費、⑥学用品の購入費について、小学部・中学部の生徒については②～⑥、高等部の生徒については①～⑤の全部または一部を支弁しなければならない（2条1項、4項）。国は都道府県の支弁する経費の2分の1を支弁する（4条）。支給費目は、通学費・通学のための付添人交通費・高等部の教科用図書購入費等のように全在籍児童生徒に支給される費目と、学校給食費・修学旅行費等のように所得制限を伴う費目からなっている。所得制限の基準は、最大で生活保護基準の2.5倍未満（2010年度）となっており、就学援助制度に比して緩和されている。

特徴としては、第一に、親からの申請主義をとっていない点があげられる。したがって、特別支援学校に在籍すれば、制度を利用できる。第二に、高等部までが対象範囲であることである。これは、高等部まで在籍することが、社会生活を営む上できわめて有意義であると考えられていることによる。第三に、普通学級に在籍する障害のある子どもは、原則として対象外であることである。しかし、実際には普通学級に在籍する障害のある子どもにも、特別支援就学奨励法の適用が望ましい者がいると考えられ、制度の改善が求められる¹²。

第3節 小括～教育費保障制度の特徴づけ

厚労省と文科省の二系列の教育費保障制度について、制度の性格と理念に即してまとめたのが図表3である。縦軸の「普遍的—限定的」とは、低所得世帯や障害のある子どものいる世帯などに限定した限定的制度と、すべての子どもを対象とした普遍的制度との相違を表す。横軸の「自由権基底的教育観—社会権基底的教育観」とは、教育費負担について、選択の自由を原

¹² 特別支援就学奨励法については、米沢広一『教育行政法』（北樹出版、2011年）185-186頁。

則としてその支援を行うという趣旨の制度なのか、社会全体の責任を基点とすることを原則とした制度なのかという相違を表す。順に説明した上で、特徴づけについて考察する。

(1) 自由権基底的教育観と社会権基底的教育観

これは教育費保障制度の理念の相違を示すものである。すなわち、制度の理念として、家庭による負担を原則として考えて、例外的に社会による負担が発生するという立場を取るのか、社会による負担を原則として考えて、家庭による負担を例外と考えるという立場を取るのか、というものである。前者を、教育の自由、選択の自由を尊重する前提をとっていることから、自由権基底的教育観と、後者を、社会の義務履行によって教育を受ける権利が実現するという前提をとっていることから、社会権基底的教育観と名付ける。

このような分類の仕方は、決して唐突なものではない。教育社会学の藤田英典は、教育システム編成にあたっての原理として、自由主義ないしその修正としての救済主義と、統制主義ないしその修正としての改良主義が挙げられるとする。前者は、市場メカニズムの活性力に期待して、可能な限り市場原理によって教育を組織し、また、個々の親や家庭の責任能力を尊重して、基本的な決定権・選択権を親や子どもに可能なかぎり委ねていき、矛盾や無理があれば修正するという立場であり、後者は、教育を、社会全体の営みとして、その細部にいたるまで最善の在り方を社会的に計画し組織していき、矛盾や無理があれば修正するという立場である。両者の違いは、「前者が個人の自由と責任を基点にしていることに対して、後者は、社会の責任を基点としている点にある」とされる¹³。自由権基底的教育観と社会権基底的教育観という概念は、この原理を基本的人権の視座から構成してみたものである。

また、教育社会学の小林雅之は、地域性にも言及している。「大まかに言えば、イギリスを除くヨーロッパ大陸諸国はほとんど公的負担であり、東アジア諸国は私的負担とりわけ親負担が多い。公的負担の背景にある考え方は、教育費は税金でまかなうという福祉国家的教育観であり、教育は社会で支えるものという考え方である。これとは対照的に、東アジア諸国では、教育費は家計が負担するという家族主義的教育観により私費負担が多くなっている」¹⁴として、教育費負担に関する二つの意識を紹介している。本稿の二つの教育観は、小林の分類に対応し

¹³ 藤田英典『教育改革』（岩波新書、1997年）4-6頁。

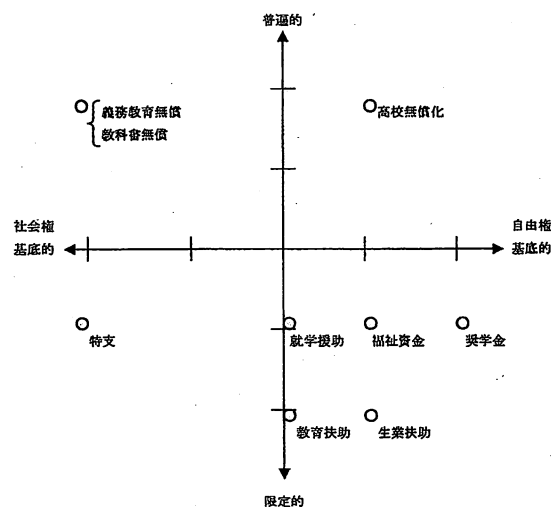
¹⁴ 小林雅之『進学格差』（ちくま新書、2008年）98-99頁。

たものでもある。

(2) 限定的制度と普遍的制度

これは制度の対象に関する指標である。すなわち、当該教育費保障制度が、すべての子どもを対象とした普遍的制度か、たとえば低所得世帯とか母子世帯とかいうように、対象となる子どもを限定した制度かというものである。また、限定的か普遍的かの指標は、当該制度の趣旨が「教育の機会均等」（教育機会の平等）をどのように捉えているかということも示している。つまり、普遍的制度は、収入等を一切捨象して一律平等に扱う形式的平等を、限定的制度は、当該利用者の現実の相違に着目してその格差是正を行う実質的平等を指向しているということになる。教育費保障制度の将来像の検討にあたり、限定的か普遍的かという視点は重要であると考えられるため、この指標を用いることにした。

図表3 教育費保障制度の特徴づけ



[出典] 筆者作成

図表3から、次の諸点を指摘できる。第一に、普遍的制度が少ないことである。義務教育無償と高校無償化、そして教科書無償のみである。これは日本の教育費保障制度の特徴であるといえる。

第二に、限定的制度については、メニューが出そろっていることである。すなわち、小中学校段階を対象とした制度（教育扶助・就学援助）、高校段階を対象とした制度（生業扶助・各種福祉資金）がすでに存在しているうえ、これに幼稚園・保育所の保育料援助および大学の授業料減免・奨学金を考慮すると、就学前から大学までの教育費保障制度は、中身はともかく、一応は整っているといえる。

第三に、教科書無償以外に、現物給付を原則とする制度が存在しないことである。普遍的な現物給付制度がほとんど存在しないのは、教育費保障制度は、限定的でかつ金銭給付の仕組みであることを原則として設計されてきたことを示している。

第四に、特別支援就学奨励法が、その支給費目について、普遍的な支給と限定的な支給とを併存させていることが注目される。教育費保障制度の構想を考える上で参考になるものと考えられる。

第五に、就学援助制度は、自由権基底の・社会権基底の軸において、中央に配置される点である。また、教育扶助も同じ軸に置かれている。これは、就学援助制度と生活保護制度（教育扶助）が、その理念として、社会権基底的教育観と自由権基底的教育観の双方を併せ持っていることを意味している。具体的には、生活保護制度の目的は、最低生活保障と自立助長であること、また、就学援助制度の目的は、義務教育の円滑な実施、子どもの健康保持などであると同時に、子どもの教育を受ける権利・生存権の実現でもあることと、二つの目的が制度内に併存していることを意味している。ただし、今日、生活保護では自立支援制度の充実が図られていることから、どちらかといえば、重点は自由権基底的な方向に移動しつつあるように思われる。

以上の整理を踏まえ、教育扶助と就学援助制度について、制度の性格と教育観がどのように変遷してきたかをたどることにする。

第3章 教育扶助の成立過程

生活保護制度利用者は、教育扶助と就学援助制度の双方を利用している場合が多い。そこで、本論文においても、教育扶助について触れる必要がある。教育扶助の成立過程を追うことにする。生業扶助における高等学校等就学金についても、ここで触れる。

教育扶助は生活保護制度の中の一費目である。したがって、生活保護制度が義務教育とそれ以上の教育について、どのような扱いをしてきたのかを振り返ることになる。教育扶助がなかった時代（恤救規則・救護法・旧生活保護法）と、教育扶助が設定された生活保護法の時代に分けてまとめる。

第1節 教育扶助前史

（1）恤救規則

日本初の公的扶助制度である恤救規則は、1874年に制定された¹⁵。法律の目的は、貧困者の救済は本来国家や社会の行うべきものではなく、人民の情誼によって行われるべきものであり、情誼によっても救済できない場合、国家の施策によって救済の措置を講ずるというものであった。

救済の対象者は、「無告の窮民」、すなわち、少しでも労働能力のある者は厳格に排除されるため、労働能力のまったくなく、独身で家族共同体的扶養をまったく期待できない者に限定された。そのうえで、①廃疾、②70歳以上の重病者または老衰者、③疾病にかかって働くことのできない者、④13歳以下の幼弱者を救済するとした。恤救規則では、国の保護は親戚隣保より援助のないまったくの窮民に対してやむなく行われるまったく恩恵的なものであり、人民の情誼による援助も国に対する義務であって貧民に対してのものではなく、貧民は社会の厄介者と

¹⁵ 恤救規則については、小川政亮『社会保障権』（自治体研究社、1989年）12頁以下、稲葉光彦『窮民救助制度の研究』（慶応通信、1992年）147頁以下。

して扱われていた。恤救規則による被救済者は、1928年の時点で計17,443人、幼弱者で3,387人にすぎず、学齢児童についての規定もなかった¹⁶。

(2) 救護法

第一次世界大戦後の経済不況は多くの失業者を生み出したが、恤救規則ではこの状況に対応できないのは明らかであった。また、1919年、ILOにより日本における幼年労働者の最低年齢問題が指摘されたことにより、経済的理由で就学困難な児童への援助が意識され始めた。そこで1929年、日本初の公的扶助制度である救護法が成立し、1932年から施行された。

救護法は、救済対象を、①65歳以上の老衰者、②13歳以下の幼弱者、③妊産婦、④労働能力のない障害者・疾病者で貧困のため生活できない者とした(救護法1条)。ただし、救護を受ける資格があっても扶養義務者が扶養できる場合には救護しないこと、労働能力のある貧民は除外することとされた。このような例外規定はあったにせよ、貧困のために生活することのできない人を救護するという公的扶助の原則を明らかにした点で、やはり、救護法はひとつの画期であった。

救護の種類は、生活扶助・医療扶助・助産扶助・生業扶助の4種類であった(救護法10条)。教育扶助はなかったが、教育に関する事柄は生活扶助の中で考えられていた。つまり、生活扶助の中で、生活費とともに学用品等の義務教育費を扶助するという方法がとられた。これにより、教育に関する諸経費、学用品費の保障が法制上認められるようになった。なお、全救護人員中、13歳以下の児童の占める割合は、1932年からの六年間で37～43%となっていたという¹⁷。

なぜ学用品費・諸経費等を保障するのか。この点について、当時の救護法の解説書は、次のように述べる。13歳以下の児童は精神及び身体の発育が不完全であるから、このような者を生活のために労働に就かせるのは結局その子の心身の発達を害することになる。生活の保障をあたえ過労による心身の悪影響を防止し、義務教育を受ける機会を与えることが、将来の貧民化につながるというのであった¹⁸。このころすでに教育と貧困のリンクがすでに意識され、貧困

¹⁶ 馬場将光「教育扶助制度の展開」辻功・木下繁弥編著『教育学講座二〇巻教育機会の拡充』(学習研究社、1979年)180頁。

¹⁷ 馬場前掲論文181頁。

¹⁸ 山崎巖「救貧法制要義」佐藤進編『田子一民・山崎巖集』(鳳書院、1982年)292頁(原著は1931年

の再生産を防止する手段として教育が捉えられていたことは、注目されてよい。

救護法は、救護を国の義務としている点で画期的であった。とはいえ、失業による困窮を救護の外においた点、被救護者の地位についての保障規定がなかった点、救護に対する国家責任が法文上明確でない点などで、近代的公的扶助制度とまではいえなかった。そのため、その後の現実の要請との間に乖離が生じ、これを埋めるために特別法が制定された。この現象を救護制度の分散化といい、児童虐待防止法（1933年）、母子保護法（1937年）、軍事扶助法（1937年）、医療保護法（1941年）の諸法はこの事情によりうまれたものである。

これら諸法のうちで、教育関連について拾ってみると、母子保護法では、救護法が生活扶助の中に教育費を含ましたのと異なり、母の子女養育に重点を置いて、生活扶助とは別に養育扶助の仕組みをもうけ、これを子の教育費一切の日常生活費用を補給する方法と位置づけていた¹⁹。また、軍事扶助法では、教育費用が考慮され、生活扶助において、教育活動にとって必要な諸経費のうち、教科書と学習に必要な文房具について保障しようとしていた²⁰。

（3）旧生活保護法

1945年の敗戦後、社会情勢は急転し、これに対応するため、社会福祉領域においても「生活困窮者緊急生活援護要綱」（1945年12月15日閣議決定、1946年4月1日実施）が実施された。これは、生活困窮者に対し宿泊・給食・救療・衣料・寝具その他の生活必需品の給与・食料品の補給等の生活援護を行うというものであった。

「要綱」はあくまでもとりあえずのものであったので、政府は引き続き、救護法以下の各種救済法規を抜本的に改正することにし、「救済福祉二関スル件」（1945年12月31日）を決定し、総司令部に提出した。これに対して総司令部からの返答 SCAPIN775 覚書（1946年2月27日）が寄せられ、この覚書に対応すべく、政府は「要綱」を改正し、旧生活保護法（以下、旧法という）が成立した。旧法は、国家責任による生活保護の原則を明文でもって確立した点、保護対象について一切の制限を排除して無差別平等の原則を採用した点で画期的であった。扶助の種類は、生活扶助・医療扶助・出産扶助・生業扶助・葬祭扶助であった。

出版）。

¹⁹ 小川政亮「社会保障法と教育権」小川政亮著作集編集委員会編『小川政亮著作集4』（大月書店、2007年）233頁（論文初出は1974年）

²⁰ 馬場前掲論文182頁。

旧法において教育費はどのように扱われていたのか。二点指摘しておく。まず、対象は義務教育に限られていた。義務教育以上の学校への就学が認められる場合もあったが、これは「他から生活費及び学費の一切を援助して貰っている場合」に限られていた。

次に、扶助の種類については、教育扶助という種類は存在していなかった。教育費は救護法時代と同じく、生活扶助に含まれるものと考えられていた。しかし、1948年8月の第八次改定で義務教育費はいわゆる別枠扱いとなった。「学校教育費」として独立したのである。この改定はこれまでとまったく異なった改定で、最低生活費の認定、収入認定、給付額の決定などをすべて科学的根拠にもとづいて行ったのであった²¹。この改定で独立した学校教育費が、現行生活保護法における教育扶助へと発展していくことになる。学校教育費算定の基礎は、学用品、教科書、通学用品の三項目の年額を月額に計算し直したものであった。給食費は実費支給の方式がとられた。

このように、教育費は、救護法において生活扶助に含まれるものとして解釈運用されてきたが、旧法に至って別立てとされたことがわかる。そして、注目すべき点として、第一に、別立てとされる以前から、教育は、将来の自立を助長し、貧困の世代的再生産を防ぐ手段と考えられていたこと、第二に、国家責任としての生活保護の原則が、救護法で芽生え、旧生活保護法で明確にされたこと、以上二点を挙げることができよう。

第2節 生活保護法の成立と教育扶助

(1) 旧法の問題点

旧法が画期的なものであったことはたしかであるが、運用に伴って様々な問題点が生じた。

第一に、いわゆる戦争未亡人の生活援護問題である。かつてない戦争の長期化・激化のなかで、いわゆる戦争未亡人が多数にのぼったこと、しかも若い人が多く、年少児童の養育をしなければならない境遇にあったこと、長い戦争を終えて生活能力を備えない人が多くいたことな

²¹ この改定は、生活保護法で許されるべき最低生活はいかなる内容のものであるかをその物量的方面から規定し、次いでそれに対し当時の重要物資供給力の関係からくる制約に応ずる調整を加え、最後にこれを当時の価格水準で算定するという手順を経て決定されたものであった。小山進次郎『改訂増補生活保護法の解釈と運用』（全国社会福祉協議会、1951年）34頁。

どから、戦争未亡人の問題は焦眉の課題となっていた。そのうえ、政府が、戦争復員者および外地からの引揚者を現職復帰させ、それまで就職していた女子等を「家庭ニ復帰」させるという、事実上女子、高齢者、年少者等を職場から占め出す対策をとっていたために、よけいにこの問題は深刻なものとなっていた。

第二に、失業者の生活援護問題である。政府は、復員者および引揚者を優先して職場復帰させる政策をとったが、受け皿は用意されていなかった。日本経済はまったくふるわず、そのうえドッジラインの実施が重なり、失業保険受給者は増える一方であった。しかし、失業保険は期限付きであるから効果はしれており、結局は生活保護の問題に行き着かざるを得なかった。

第三に、運用上の問題である。第八次改定が科学的な算定を採用して以後、法の運用も科学的でなければならなくなり、それまで勘に頼って問題を扱っていた民生委員が対応できなくなってきた。

これらの諸問題に対応するためにも、生活保護法の改正が不可欠なものとなっていた。

(2) 社会保障制度の改善強化に関する勧告

1949年5月から活動を開始した社会保障制度審議会の審議も新法制定を促した。社会保障制度審議会公的扶助小委員会は、当初は公的扶助の役割などを検討していたが、途中から公的扶助制度そのものを検討することにした。その理由は、公的扶助に関わる諸問題が、国民の最低生活保障によってでなければ解決できないものであること、緊急の課題であること、社会保障制度全体の構想がまとまるまで待ってられない性質の問題であることの三点であった。

小委員会は、1949年8月24日の審議会総会に「社会保障制度の改善強化に関する件」の原案を提出した。この席上、青柳一郎小委員会委員長が「日本の公的扶助の面は絶えず立上るという方向に力を注いでお」り、「この点を今後の日本の公的扶助におきましても十分取り上げてこれの育成発達を期したい」と発言したとされる²²。この「絶えず立上る」という方向が、「自立助長」概念へと発展して行くことになる。原案は、その後の審議を経て、同年9月13日に採択された²³。勧告のポイントは、①自立助長の方向を打ち出したこと、②無差別平等の原則に則ること、③最低生活保障に関する申請権、審査請求権を認めたこと、④欠格条項の削

²² 村上貴美子『占領期の福祉政策』（勁草書房、1987年）235頁。

²³ 原文は、社会保障制度審議会『社会保障制度に関する勧告および答申集』（1960年）2頁、社会保障研究所編『日本社会保障資料Ⅰ』（至誠堂、1975年）169頁。

除、⑤行政機関の問題点について言及したこと、であった。

(4) 生活保護法の制定と教育扶助

厚生省は1949年11月から法案の本格的準備に入り、翌1950年3月に国会に提出、衆議院、参議院での修正を経て、同年5月、新生活保護法（以下、生活保護法という）が成立した。

生活保護法は、旧法を全面的に改正したものであった。教育費については、生活保護法において、教育扶助として独立した。生活保護法13条は次のとおり規定する。

教育扶助は、困窮のため最低限度の生活を維持することのできない者に対し、左に掲げる事項の範囲内において行われる。

- 一 義務教育に伴って必要な教科書その他の学用品
- 二 義務教育に伴って必要な通学用品
- 三 学校給食その他義務教育に伴って必要なもの

教育扶助の方法については、同法32条が次のとおり規定する。

教育扶助は、金銭給付によって行うものとする。但し、これによることができないとき、これによることが適当でないとき、その他保護の目的に達するために必要があるときは、現物給付によって行うことができる。

2 教育扶助のための保護金品は、被保護者、その親権者若しくは後見人又は被保護者の通学する学校の長に対して交付するものとする。

(5) 教育扶助の成立

教育扶助成立に関して、国会でいかなる議論がされたのかを辿っていく。

教育扶助の設置自体は歓迎されていたようである。これは、旧法の当時から教育扶助導入を主張する議員がいたこと、1949年5月12日衆議院「遺族援護に関する決議」が「子女の育英

に対し特別の配慮を払うこと」としたことで、同年5月24日参議院「未亡人並びに戦没者遺族の福祉に関する決議」も「未亡人の擁する子女の育英に関しては現行制度を拡充して特別の施策をなすこと」としていたことからわかる。その前提で、三つの論点について議論があった。順にみていく。

第一に、いわゆる戦争未亡人対策として教育扶助が位置づけられている点についてである。旧法改正の重要な理由のひとつが、戦争未亡人対策であった。多くの議員にとって、教育扶助は戦争未亡人対策として認識されていた。1950年2月27日衆議院厚生委員会において、青柳一郎委員長は、教育扶助の問題を「遺家族の義務教育ならびに高等教育の問題」と指摘し、青柳委員長は4月3日の衆議院厚生委員会で「教育扶助は、特に未亡人の育英対策として最も重要な意義を持つており」と、教育扶助の意義について述べた²⁴。戦争未亡人世帯への特別の援助として教育扶助をとらえる見解は他にもあり、堤テルヨ衆議院議員は、未亡人世帯への教育扶助単給を認めるべきであると主張した。このほかにも、教育扶助の給付水準が低すぎるのではないかと、PTA会費分を上乗せすべきとの議論も同様の見解にもとづくものである。もっとも、現在では、戦争未亡人対策を考える必要はなくなっており、ここから何らかの示唆を導くのは難しいように思われる。

第二に、義務教育以上の教育について議論があった。義務教育以上の教育費用を生活保護から支出することができるのか、という論点である。1950年4月25日の参議院厚生委員会において、中平常太郎委員が、教育扶助について、①教育扶助を義務教育に関わる費用と解してよいのか、②高校に修学している児童をもつ家庭は、生活保護受給に伴って扶助を打ち切られているが、そういう家庭にも英才がいる場合がある。この場合の児童の救済については育英制度で対応しようと考えているのか、③教育扶助の打ち切りによって家計が行き詰まる場合については、どのように打開するつもりか、と質問した。被保護世帯にも英才がいるはずで、その支援が必要ではないかとの質問である。この点について、木村忠二郎政府委員は、現行法の元では、教育扶助は義務教育費と解さざるを得ないが、現在高等教育を受けている家庭の補助を打ち切るかどうかは別途検討すると答えた。結局、高等教育を家庭の補助については、自立助長の観点から取り扱い、安易には打ち切らない方向をとることになった²⁵。ただし、生活保護法制定からしばらくは、被保護世帯の子どもが高校進学できる場合は、ごく限られていた。

²⁴ 第7回国会衆議院厚生委員会議録第21号（1950年4月3日）7頁。

²⁵ 第7回国会参議院厚生委員会議録第32号（1950年4月25日）4頁。

(6) 教育扶助対象者の範囲について

制定過程において、もっとも大きな論点が、教育扶助の対象者に関するものであった²⁶。山下義信委員の質問である。山下は、生活保護法において「要保護者」の対象者が一貫していないことを指摘する。山下は、生活保護法が教育扶助や住宅扶助の単給を認めておきながら、その対象者を「困窮のため最低言語の生活を維持することのできない者」＝「要保護者」に限定しているのはおかしいとし、これでは「要保護者」でなければ教育扶助・住宅扶助を受けることができないことになり、法の条文同士が矛盾してしまうとする。そして、生活保護法の対象者は、困窮のため最低限度の生活を維持することのできない者またはそのおそれのある者とするのが法の趣旨であるから、生業扶助には「そのおそれのある者」があるのに、教育扶助・住宅扶助・医療扶助の各条文に「そのおそれのある者」という文言がないのは問題であり、各々についてこれを付け加えるべきであるとした。

この点について、木村政府委員は、①教育扶助と生業扶助とは性質が異なる、②生活はできるが教育費に困っているような状態も「困窮」であるから教育扶助の条文は現状のままでよい、③生業扶助の「そのおそれのある者」とは、教育も住宅も一応問題ないが、このまま放っておくとそれができなくなるおそれがあり、ある程度の生業扶助を出すと、困窮に陥らなくてもすむ者である、つまり、教育費が足りない状態は「困窮」に分類され、生業を営めない状態で困窮に陥りそうな状態が「そのおそれのある」に分類されるというのであった。山下は、この回答に「やや明確になった」として話題を次に移した。

(7) 若干の検討

教育扶助の成立過程では、義務教育段階での保障は当然のこととの共通理解があったうえで、義務教育以上の教育をどうするのか、「そのおそれのある」をどのように理解するのか、が問題となった。いくつか指摘しておく。

まず、義務教育以上の教育についてである。義務教育が最低生活保障にかかわる部分である

²⁶ 第7回国会参議院厚生委員会会議録第26号(1950年4月6日)2-3頁。

のに対して、義務教育以上の教育については、最低生活以上の部分と捉えられていた。そのうえで、義務教育以上の教育を受けることが、自立につながるのだから、国家はそれを支援しなければならない、すなわち自立支援という意味での国家責任が意識されていたことは確認されなければならない。

この点について、生活保護法の制定に深く関わった小山進次郎は、解説書で生活保護法の「教育扶助の範囲を義務教育に限定していることは、本法の目的が要保護世帯の自立助長にあることから考えると些か物足りない感があるが、本法の最低生活保障法たる建前と一般庶民生活の教育水準とを考慮するとき、当分、我が国の最低限度の教育水準を義務教育以上の線に置くことは困難であろう。この問題の解決は原則的には育英制度の充実に俟つ以外に方途はないものであるが、これは飽く迄本法による保護の内容としてこれらの教育課程で勉学を受けることが認められないということであって、個々のケースの取扱に当り本法はいかなる場合でも、退学による問題の解決のみを考えているのだと速断することがあってはならない」としている²⁷。この見解は、前出の「英才」の進学問題の脈絡で述べられているので、誰でもが義務教育以上の教育を受けられるようにとの趣旨ではない。しかし、小山は、「一般庶民生活の教育水準」が上昇し、「最低限度の教育水準を義務教育以上の線に置くこと」の困難が除去された場合には、教育扶助の適用範囲を高等教育にまで拡大することを否定してはいないことに注意する必要がある。教育扶助における「最低限度の教育水準」は、もともと可変的なものと考えられていたと見ることができるのである。

次に、それでは生業扶助を活用して高校段階での保障を行えばいいのではないかとの議論についてである。後述の通り、現在、高校段階での保障については生業扶助により行われている。しかし、教育扶助と生業扶助との関連について、制定当初の議論は、両者はまったく別のものとして捉えられていたことを指摘しておく必要がある。生業とは、あくまでも「生計の維持を目的として営まれることを建前とする小規模な事業」ととらえられていた。小山も「生業扶助は、教育扶助とは本質的に性格を異にするものであるから、義務教育以上の一般的教育を生業扶助によって受けしめることは許されるところではないこと勿論である」²⁸と述べている。教育扶助の適用範囲を可変的なものと捉えれば、生業扶助を活用して高校段階の保障を行う立場を取る必要がないから、小山の言うところは、一貫している。

²⁷ 小山前掲書 248 頁。

²⁸ 小山前掲書 464 頁。

とはいうものの、当時の教育水準からすれば、生活保護法が教育扶助の範囲を義務教育の範囲に限定していたことは、妥当であったといわざるをえない。しかし、将来的に国民の教育水準が上昇していくことが、制定当初から想定されていたことに注意を払う必要がある。そして、国民の教育水準の上昇に伴って、教育扶助の適用範囲も変わっていくとの見解が示されていることも忘れてはならない。だが、制定過程での理解は、往々にして忘れられる。教育扶助についても、もともとは可変的な余地を残したものと考えられていたはずであるが、その後は、教育扶助の範囲は義務教育に限るとの前提での展開になった。

第3節 高等学校等就学費の新設

(1) 実施要領の展開～高等学校等就学費創設まで

国会の議論にしても、小山にしても、高校段階の保障については、「育英制度の充実」に委ねられるものと考えていた。その後、育英制度＝奨学金制度は、徐々に整えられていったとはいえ、不十分なままであった。これだけで「国民の最低限度の教育水準を義務教育以上の線」に至らせることはできなかったのである。また、教育扶助の適用範囲を高校までに広げるといふ発想は、まったく忘れられていた。結局、高校進学率の上昇にともなって、厚生省は、生活保護実施要領（以下、実施要領という）における世帯認定の規定を変更し、生活保護制度のなかで高校進学についての制限を緩和する方向をとることで、義務教育以上の教育を受ける途を開いたのであった。そこで、実施要領の展開を見てみる。

生活保護法制定以来しばらくは、高校進学は基本的に認められていなかったが、場合によっては義務教育以上の教育を受けることができた。第一に、生業扶助を受給して「短期間且つ低額の学資により修業を受けることにより確実に生業に就き得る場合に限定」して、職業教育を主目的とする学校・養成所などに入学する途があった。第二に、世帯分離による就学が認められる場合があった。「母と子どもから成る世帯で、子供の中の一人が高等学校以上の学校に行く事がその世帯の為に必要であってその世帯外の他からの援助とその子供の自力でその学校

へ行くことができる場合」には、その子どもを除いた他の子どもと母を保護した²⁹。母子世帯支援の趣旨であり、戦争未亡人対策の一環ともいえるものである。しかし、これらの場合は、あくまでも例外的なものと考えられており、世帯分離は1世帯につき1人など、厳しい制限がかけられていた³⁰。この限定的な進学の内方が、変わっていったわけである。

1958年、世帯分離を認める義務教育以上の学校が具体的に示された。定時制高校への修学、日本育英会法による特別貸与を受けている者の普通高校への修学、実業学校への修学、日本育英会法による一般貸与等を受けての高校修学が認められた。このうち、日本育英会の特別貸与を受けるものについては世帯分離が適用された。1958年段階では、普通高校への進学要件は実業学校への進学要件より厳しく設定されていたのであった。これが、1961年に、高校修学者の世帯分離要件が緩和され、普通高校と実業学校の区別がなくなり、修学が容易に認められるようになった。また、条件付きではあるが、世帯内修学の途も開かれた。その条件とは、日本育英会の奨学金の貸与、教育費が奨学金によってまかなわれること、世帯の自立助長に特に効果的であること、であった³¹。

その後、高校以外の高等教育機関への修学が認められるようになっていった。1963年には高等専門学校、短期大学の修学について、若干期間での課程修了が見込まれる時には世帯分離が認められることになり、1966年には、高校専門学校修学者の世帯分離が認められた。1969年には、定時制高校、高等専門学校について同一世帯内修学の認定が認められ、大学修学者の世帯分離も認められた。

1970年に、大学と各種学校に通う子どもの世帯分離が認められた。同時に、高校の世帯内修学が認められた。実施要領は次の通り定められた。

次の要件のいずれにも該当する者については、高等学校又は高等専門学校で修学しながら、保護を受けることができるものとして差しつかえないこと。

- ① 奨学金、修学のために恵与される金銭、その他その者の収入によって教育費がまかなわれること。
- ② 修学が世帯の自立助長に特に効果的であること。

²⁹ 牧園清子『家族政策としての生活保護』（法律文化社、1999年）84-85頁。

³⁰ 同 86頁。

³¹ 同 87-88頁。

ここで、日本育英会奨学金の要件が外され、教育費と自立助長の二要件が明確になった。その後、1974年には大学修学の世帯分離要件が緩和され、各種学校への修学については世帯内修学が認められた。1975年には大学修学の世帯分離要件が緩和され、大学修学の場合の貸与金の種類が明確にされた。1976年には専修学校の世帯内修学が認められ、1981年には、各種学校・専修学校への進学要件が緩和され、1983年には、盲学校等の高等部専攻科への世帯内修学が認められた。これらの改定においても、上の二つの要件が維持された。二要件の変更は高等学校等就学費の新設をまたなければならなかった。

(2) 高等学校等就学費新設の契機その1～中嶋訴訟

高等学校等就学費の引き金となったのが中嶋訴訟である。中嶋訴訟とは、生活保護を受けながら積み立てた学資保険の満期返戻金の一部を収入として認定され、生活保護法にもとづき生活保護費減額変更処分を受けた被保護世帯に属する原告が、福岡市東福祉事務所長に対して同処分の取消を求めた事案である。訴訟提起後にもとの世帯主である原告が死亡したため、家族が訴訟を承継した。

第一審判決³²は、本件処分取消の訴えについて、原告の原告適格を否定して訴えを却下した。損害賠償については、福祉事務所の裁量権濫用の余地が生じる可能性を認めながら、本件返戻金の使途は、生活保護法の目的通りではなかったとして訴えを棄却した。

控訴審判決³³は、本件処分の取消について、①原告ら被保護世帯の世帯構成員も生活困窮者である以上は保護受給権者である、②原告が審査請求前置の要件を満たしていないという被告側の主張について、世帯主が行った不服申立は世帯を代表して行ったものであるとして、原告の訴えは適法であるとした。そのうえで、「保護費等を原資とする預貯金は、その貯蓄の目的や態様（金額を含む）等に照らして、要保護者の最低限度の生活の保障とその自立助長を図ることを目的とする生活保護法の趣旨目的を逸脱するようなものではなく、かつ、一般の国民感情に照らしても違和感を覚えるようなものでない限り」収入認定の対象とすべき資産等にはあ

³² 福岡地判 1995 年 3 月 14 日判例タイムス 896 号 (1995 年) 104 頁。評釈として、加藤智章「被保護世帯における保護受給権と学資保険の保有」ジュリスト 1077 号 (1995 年) 117 頁。

³³ 福岡高判 1998 年 10 月 9 日判例タイムス 994 号 (1998 年) 66 頁、貸金と社会保障 1240 号 (1998 年) 37 頁。評釈として、嵩さやか「生活保護世帯の取得した学資保険の満期返戻金が収入認定の対象にあたらないとされた事例」ジュリスト 1169 号 (1999 年) 140 頁、河野正輝「中嶋訴訟」法律時報 71 巻 5 号 (1999 年) 96 頁。

たらないとした。また、実生活は過不足を相互に融通しながら成り立っており、預貯金が当初の目的通りに使用されなかったとしても本件返戻金は収入認定の対象にはならず、本件処分は取消を免れないとした。損害賠償については棄却した。

最高裁は、上告を棄却した。判旨は次の通り。生活保護法は「世帯主等に当該世帯の家計の合理的運営をゆだねているものと解するのが相当である。そうすると、被保護者が保護金品等によって生活していくなかで、支出の節約の努力（六〇条）等によって貯蓄等に回すことの可能な金員が生ずることも考えられないことではなく、同法も保護金品等を一定の期間内に使い切ることまでは要求していないものというべきである。同法四条一項、八条一項の各規定も、要保護者の保有するすべての資産等を最低限度の生活のために使い切ったうえでなければ保護が許されないとするものではない……。このように考えると、生活保護法の趣旨目的にかなった目的と態様で保護金品等を原資としてされた貯蓄等は、収入認定の対象とすべき資産には当たらないというべきである」。

「近時においては、ほとんどの者が高等学校に進学する状況であり、高等学校に進学することが自立のために有用であるとも考えられるところであって、……被保護世帯において、最低生活を維持しつつ、子弟の高等学校修学のための費用を蓄える努力をすることは、同法の趣旨目的に反するものではないというべきである。……本件返戻金の一部について収入認定をし、保護の額を減じた本件処分は、同法の解釈適用を誤ったものというべきである」。

中嶋訴訟は、直接には生活保護法四条一項、八条一項の解釈が問題とされた事案であるが、しかし、本件は「最低生活を子どもたちが抜け出して巣立っていくための蓄えであったという点で、被保護世帯における高校修学という問題をも提起している」³⁴。実際、原告自身の話でも高校進学のためのやりくり重点が置かれているし³⁵、原告の一人は授業料が高すぎることを理由に高校中退を余儀なくされているという事実もある。また、原告側弁護人も、本件の被保護世帯の子どもの教育を受ける権利の側面を重視している³⁶。学説の多くは、教育扶助の適用範囲を高校修了時までに拡大すべきであるとしている³⁷。中嶋訴訟最高裁判決は、次に述べ

³⁴ 最三小判 2004 年 3 月 16 日判例タイムス 1148 号 (2004) 128 頁。

³⁵ 入口明子・深堀寿美・竹下義樹『『せめて高校へ』、願い通じた十二年間の思いを語る』福祉のひろば 2004 年 9 月号 9 頁以下。

³⁶ 林健一郎「学資保険訴訟」賃金と社会保障 1367 号 (2004 年) 5 頁、平田広志「生活保護・中嶋学資保険訴訟」法学セミナー 601 号 (2005 年) 50 頁。

³⁷ たとえば、吉永純「なぜ高校進学のためにためたお金を取り上げるのか」尾藤廣喜・木下秀雄・中川健太郎編『生活保護法の挑戦』（高菅出版、2001 年）150 頁、高間満「生活保護行政をめぐる課題と方向性」寺久保光良・中川健太郎・日比野正興編『大失業時代の生活保護法』（あけび書房、2002 年）220 頁、

る、生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書に影響を与え、高等学校等就学費新設の契機となったのは疑いのないところである。

(3) 高等学校等就学費新設の契機その2～生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書

2004年12月に出された、「生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書」³⁸（以下、報告書という）が高等学校等就学費設立のもうひとつの契機となった。報告書は、中嶋訴訟の問題提起を受けて、高校進学費用の問題について触れている。報告書の基本的視点を示し、高校進学費用の問題についての記述を紹介する。

まず、報告書の基本的視点を示す。報告書の基本的視点は、生活保護制度の運用を「利用しやすく自立しやすい制度へ」と変えていこうというものである。報告書は「自立」を、単に経済的自立を指すのではなく、社会福祉法でいう自立であるとする。いわく「ここでいう『自立支援』とは、社会福祉法の基本理念である『利用者が心身共に健やかに育成され、又はその有する能力に応じて自立した日常生活を営むことができるように支援するもの』を意味し、就労による経済的自立のための支援（就労自立支援）のみならず、それぞれの被保護者の能力やその抱える問題等に応じ、身体や精神の健康を回復し・維持し、自分で自分の健康・生活管理を行うなど日常生活において自立した生活を送るための支援（日常生活自立支援）や、社会生活における自立の支援（社会生活自立支援）をも含むものである」。報告書はこのような視点から、生活保護基準、資産能力の活用、制度の実施体制について提言した。

次に、教育保障の在り方についての報告書の考え方を示す。報告書は、子どもの自立のためには高校レベルまでの教育が必要であるとした。いわく「被保護世帯の子供が高校就学する場合、現状では、奨学金、就学のために恵与される金銭、その他その者の収入によって教育費を賄うことができる場合にのみ、就学しながら保護を受けることができるとなっている。しかし、高校進学率の一般的な高まり、『貧困の再生産』の防止の観点から見れば、子供を自立・就労させていくためには高校就学が有効な手段であるものと考えられる。このため、生活保護を受

菊池馨実「公的扶助の法的基盤と改革のあり方」季刊社会保障研究 39 巻 4 号（2004 年）430 頁、大友信勝「生活保護制度改革に問われるもの」竹下義樹・大友信勝・布川日佐史・吉永純『生活保護「改革」の焦点は何か』（あけび書房、2004 年）24 頁、清水弥生「生活保護世帯における自立助長と学資保険を含む貯蓄等の性格」賃金と社会保障 1388 号（2005 年）35 頁など多数。

³⁸ 賃金と社会保障 1388 号（2005 年）19 頁。

給する有子世帯の自立を支援する観点から、高等学校への修学費用について生活保護制度において対応することを検討すべきである」。

中嶋訴訟最高裁判決の問題提起を受け止め、制度変革を提言したものであり、妥当な見解である。高校進学が自立支援に有用であるとの観点にも、中嶋訴訟最高裁判決の影響が見てとれる。

(4) 高等学校等就学費の新設

中嶋訴訟最高裁判決と報告書を受けて、2004年12月20日、厚労省社会・援護局保護課生活保護関係全国係長資料「生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書への実施要領における対応事項」が出された。ここで、高校就学費用に関する実施要領上の対応として、「高校就学費用について、生活保護制度において対応（就学に必要な経費について積極的に給付）することを明記」することが示された。

その後、12月24日に厚労省社会・援護局保護課基準係長名の「平成一七年度生活保護基準改正案について」事務連絡がだされた。ここでは「被保護世帯の自立支援の観点から、平成一七年度から新たに高校就学費用を給付すること」とされ、「義務教育である小・中学校の修学費用が教育扶助によって給付されるのとは異なり、高校就学費用は自立支援の観点から、生業扶助によって給付されるものである」と、高校就学費用が生業扶助から支出されることが決まった。そして、2005年度より、生業扶助の技能習得費の一区分として、高等学校等就学費の給付が行われることになった。

内容は、当初は基準額（月額）、教材代、授業料・入学料及び入学考査料、通学のための交通費であったのが、2011年現在では、授業料については高校無償化法が優先されることになっている。高等学校等就学費新設に伴って、世帯内就学の要件も、次の通り改正された。

高等学校（定時制及び通信制を含む）、中等教育学校の後期課程、盲学校、聾学校若しくは養護学校の高等部専攻科、高等専門学校、専修学校又は各種学校（以下高等学校等という。）に就学し卒業することが世帯の自立助長に効果的と認められる場合については、就学しながら、保護を受けることができるものとして差し支えないこと。

ただし、専修学校又は各種学校については、高等学校又は高等専門学校での就学に準ずるものと認められるものであって、その者がかつて高等学校等を修了したことがない場合であること³⁹。

世帯内就学の要件のうち、「奨学金、修学のために恵与される金銭、その他その者の収入によって教育費がまかなわれること」という教育費の要件が削除された。厚労省の解説は以下の通りであった。「新たに高等学校等就学費を給付するとともに……学資保険のやり繰りによって生じた金銭を就学費に充てることも可能とすることから、これまでの世帯内就学の要件のうち、教育費が貸与金や恵与金で賄われるという要件を削除し、高等学校等に就学し卒業する事が世帯の自立助長に効果的と認められれば、世帯内就学を容認することとした」⁴⁰。

もうひとつの自立助長の要件については、次の規定がある。

高等学校等就学費は、高等学校等に就学し卒業することが当該世帯の自立助長に効果的であると認められる場合について、原則として当該学校における正規の修学年限に限り認定すること。

なお、保護開始時に既に高等学校等に就学している場合には、原則として、正規の就学年限から既に就学した期間を減じた期間に限り認められるものであること。

この規定について、厚労省は次のように解説する。「高等学校等就学費については、義務教育である小・中学校の就学費用と異なり、自立支援の観点から給付されるものであるため、生業扶助の技能習得費に位置づけることとし、高等学校等に就学し卒業する事が当該世帯の自立助長に効果的であると認められる場合について、原則として、当該学校における正規の就学年限に限り認定することとした」⁴¹。つまり、義務教育と異なり、高校教育は自立助長が目的であるから、生業扶助に位置づけるのだとしている。

(5) 高等学校等就学費の評価

³⁹ 厚生労働省社会・援護局長通知第1-3（2005年）。

⁴⁰ 厚生労働省社会・援護局保護課「平成一七年度の生活保護」生活と福祉590号（2005年）9頁。

⁴¹ 厚生労働省社会・援護局長通知第6-8-(2)-イ（2005年）。

今回の高等学校等就学費の新設について評価する。高校進学に際して、経済面でのバックアップが付加された意義は大きい。これまでも高等学校レベルでの扶助を用意すべきであるとの主張はなされてきたが、これに添えており、高く評価されなければならない。

しかし、高等学校等就学費を、生業扶助の技能習得費に位置づけたのは問題である。厚労省は、就学費は自立支援の観点から支給されるものであるから、義務教育費とは性格が異なっていると述べている。しかし、第一に、就学費を自立支援の観点からのみ捉えるのは妥当でない。高校進学率は約97%に達しており、半ば義務教育化しており、義務教育と高校教育とが性格が異なるというのは、形式論にすぎない。実施要領の展開を見る限り、『高校を最低保障とする』という法文上の改正はないが、実施要領の改正によって実質的にはそれが行われるようになった⁴²と考えられる。つまり、これまで厚労省は、実施要領の改正により、高校を最低保障に含めようとしていたのに、その方針を形式論にこだわって方針転換してしまい、自らの努力をフイにしてしまったのである。

第二に、高等学校等就学費は、生業扶助および技能習得費の定義と相容れない。生業とは「生計の維持を目的とする小規模の事業」のことであり、高校進学が含まれないのは明白である。また、技能習得費とは、「生計の維持に役立つ生業につくために必要な技能を習得する経費」である。これは、たとえば自動車免許の取得やマッサージ師の免許取得の費用をさしている。これらの費用と高校卒業資格を同列に扱うことはできないはずである。この点について、実施要領は、技能習得費と高等学校等就学費を、実質的には別個に扱っているが、そうであれば、高等学校等就学費を技能習得費の一費目とするのではなく、生業扶助基準における、生業費・技能習得費・就職支度費につづく第四の区分とすべきであった。

第三に、制定過程の議論からも明らかなように、教育扶助と生業扶助とは「本質的に性格を異にする」⁴³。制定過程において、義務教育以上の教育についても教育扶助からの支出が想定されていたことからすれば、教育扶助から高校進学費を支出しても立法趣旨には反しない。むしろ、生業扶助から支出することのほうこそ問題である。

第4節 小括

⁴² 牧園前掲書 93 頁。

⁴³ 小山前掲書 464 頁。

以上、教育扶助および高等学校等就学費の成立過程をたどってきた。ここから、次の点を指摘できる。教育扶助は義務教育費用の給付を目的としてつくられたものであるが、制定当初より、義務教育以上の教育費用について、教育扶助から支出する可能性は考慮されていた。この点で、高等学校等就学費の新設は、生業扶助の一費目に位置づけられており、問題を残している。とはいうものの、子どもの自立支援についての国家責任を明確にした点で、高等学校等就学費の新設には意義があった。また、教育扶助も高等学校等就学費も、最低限度の生活保障と自立支援の理念が根底にあることも明白であった。こういった理念が就学援助制度とどうつながるのかは、次章の検討をふまえて考える。

第4章 就学援助制度の成立過程と憲法上の根拠・給付方法の特質

就学援助制度の概要はすでにふれているが、ここでもう一度確認しておく。就学援助制度とは、低所得世帯への教育費保障制度の一つである。教育基本法・学校教育法に総則的規定がおかれ、「就学困難な児童生徒に係る就学奨励に関する法律」（就学奨励法）・学校給食法・学校保健安全法・独立行政法人日本スポーツ振興センター法の四法に就学援助規定がもうけられている。今日、就学援助制度の利用者は、全世帯の約15%に達しており、教育費保障制度の中心的役割を果たしている。就学援助制度は、その成立過程については、ほとんど明らかになっていない。わずかに、就学奨励法の成立過程を調査した小川政亮の研究があるのみである（第5章参照）。しかも小川研究は、就学奨励法の研究のみで就学援助制度全体を検討したことにしてしまっていた。したがって、憲法上の根拠の探求も給付方法の特質に関する考察も不十分なままにとどまっている。そこでここでは、就学援助制度四法すべての成立過程を追いかける。国会の議論を追うことにより、制度の憲法上の根拠、給付方法の特質を明らかにする。

第1節 就学奨励法

（1）就学援助制度前史

就学援助制度成立前史からのべる。明治時代、義務教育制度成立後も、学校へ行かない児童生徒が非常に多く、これらの児童生徒をどのようにして学校に行かせるかが大きな課題となっていた。これを「就学督励」といい、学校教育を不要とみなして子どもを登校させない保護者を説得したり、学校へ行こうとしない児童生徒を登校させたりするようにすることが行われていた。

経済的理由で義務教育を受けることの困難な児童への援助が意識され始めたのは、大正中期に入ってからのものであり、1919年、ILOが日本に対して幼年労働者の問題を指摘したため

に、社会問題として認識されるようになった。そして、文科省系列の制度として、1928年に学齡児童就学奨励規程が施行された。学齡児童就学奨励規程は、学齡児童の就学を奨励し国民教育の普及徹底を図ることは国家にとって喫緊の課題であるとの立場から、貧困のために就学困難な学齡児童の就学を奨励するため、教科書・学用品・被服・食料その他生活費の一部または全部を給付するというものであった⁴⁴。施行当初は尋常小学校在学者の2%程度が援助を受けていたが、1932年以降、利用者は毎年100万人以上にのぼり、1934年には尋常小学校児童の10%近くにまでおよんだ⁴⁵。学齡児童就学奨励規程は、1947年の旧生活保護法制定に伴い、生活保護費に吸収される形で廃止された。この後、しばらくは、現在の就学援助制度に該当する制度は存在せず、空白期となった。

(2) 義務教育就学奨励法案

1951年、文部省は「義務教育費就学奨励法案」を立案した。これは生活保護法の教育扶助を分離し、「就学奨励費」としてひとくくりにして給付するというものであった。なぜこのような形をとろうとしたのか、その理由は、第一に、この施策により、義務教育費の不徴収にとどまらず、国民の義務教育に対する権利を積極的に保障する方向へと進むことになること、第二に、経済的理由による不就学者、長期欠席者、さらにその他社会的、教育的理由により就学困難な者を就学させるためには、経済的保護とともに教育的見地からの総合的施策が必要であることがあげられていた。文科省は、不就学・長期欠席は「家庭の教育的無関心（無理解）」が大きな要因となっているとみて、家庭に対する扶助について、教育費を生活費から独立させることを意図したのである⁴⁶。

この法案では、要保護児童生徒の就学に必要な経費について、生活保護法の教育扶助の規定にならって、国8割、市町村2割の負担区分により補助を行うというものであり、これにより、いわゆるボーダーライン層にある者を含めて、生活保護法の教育扶助受給者の2倍ほどの人数が対象になると算定されていた。しかし、教育扶助費の移管問題で厚生省の同意が得られず廃

⁴⁴ 教育史編纂会『明治以降教育制度発達史第七巻』（教育資料調査会、1941年）86頁。

⁴⁵ 田中勝文『学齡児童就学奨励規程』制定の背景』日本の教育史学21号（1978年）36頁。

⁴⁶ 菅並茂樹「戦後における貧困児童生徒就学奨励策の展開」研究集録（東北大学教育学部）20号（1989年）55頁。

案となってしまったため⁴⁷、教育書無償給与の部分のみが、「昭和 26 年度に入学する児童に対する教科用図書の給与に関する法律」として実施されることになった。

(3) 普遍的制度の登場～昭和 26 年度に就学する児童に対する教科用図書の給与に関する法律

「昭和 26 年度に就学する児童に対する教科用図書の給与に関する法律」(以下、1951 年法という)は、義務教育無償の拡大と公共心の涵養を目的として、国は、市町村が、昭和 26 年度に市町村立の小学校に入学する児童に対して国語及び算数の教科用図書を給与する時には、予算の範囲内において、その給与に要する経費の 2 分の 1 を補助するという内容の法律である⁴⁸。国は教科書の無償給与を奨励するというものであり、実施の主体は市町村であった。「奨励」ということで実施は任意であったが、ほとんどの市町村が参加した⁴⁹。

国会では、1951 年法は次年度以降どうなるのか、義務教育無償の範囲、ボーダーライン層(準要保護層)の児童の問題が論じられた。順にふれていく。

第一に、この法律の次年度以降の取り扱いについてである。1951 年法は 1 年間の時限立法であったため、次年度以降の取り扱いをどうするのかについて質問があった。政府は「国家の事情を十分に考慮してこの実現を教科書だけにとどまらず、義務教育無償の実現を期したい」とこたえた⁵⁰。これは、教科書のための給与では、義務教育無償が実現したことにはならないとの認識を示し、無償の範囲拡大に意欲を見せたものとみることができる。この意欲こそが、就学援助制度の制度設計の前提となっていたのである。つまり、憲法 26 条 2 項を義務教育の完全無償を目指す規定ととらえ、その目標を実現する義務を国家が果たしていくために 1951 年法が制定されるのだということであり、「義務教育完全無償に向けての向上・増進義務」と言い換えることのできるものであった。1951 年法制定時の政府答弁には、向上・増進義務の実現にむけての意欲を感じとることができる。「向上・増進義務」は、政策策定指針として機能していたのである。

第二に、義務教育無償の範囲について政府は、「義務教育を教育として実施する場合に必要な

⁴⁷ 「就学奨励の一元化もめる」時事通信内外教育版 1951 年 9 月 6 日号 3 頁。

⁴⁸ 本法の解説として、相楽惟一「教育法規の解説—児童に対する教科用図書の給与に関する法律について—」新しい学校 3 巻 12 号 (1951 年) 20 頁。

⁴⁹ 菅並前掲論文 56 頁。

⁵⁰ 第 10 回国会参議院文部委員会議録第 22 号 (1951 年 3 月 19 日) 4 頁。

な経費は公共のほうから出しまして、義務教育を受ける立場からはこれを無償とすることと」したい、そしてその内容は、「現在は授業料でございますが、そのほかに教科書とそれから学用品、学校給食費というふうな、なおできれば交通費というふうなことも考えておりますが、……やむを得ず今回は教科書、即ちそれも一部分だけ実施するという試みにして」次の飛躍を期したいと回答した⁵¹。

ところがこの「一部分だけ実施」という点が問題となった。このような少額の予算では、教育を受ける者の貧富の差を改めることはできないという反論があったのである。岩間正男委員は次の通り述べた。「少くとも義務教育無償という名前をかぶせるのでありますから、これによって現在非常な生活苦にさらされ、税の負担、物価の値上り、こういうところで殆ど教育の機会均等というものは戦争前の形のような形に戻され、そうして教育に対する権利を奪われているところの多くの国民大衆に対しまして、もっと或る程度の少くともこの義務教育無償の名に値するだけの、これは楔を打込まない限りは、この問題に対してなんら根本的な解決をするものではない」⁵²として、法案に反対した。一気に義務教育にかかる費用のすべてを無償化すべしとの主張と見ることができ、この見解は、国会でも一定の支持を得た。

第三に、ボーダーライン層の問題については、生活保護に該当しない家庭でも教科書購入に腐心する家庭があり、就学費に困窮している家庭への援助の在り方を考えるべきであるという、木村守江委員による指摘があった⁵³。政府は、審議会をもうけて、義務教育無償の観点から生活保護の施行による経費等について検討したいとしたが、結局審議会はもうけられなかった。

1951 年法は、将来の義務教育完全無償に向けての第一歩としての位置づけが明確に与えられていたことが特徴である。本稿の「二つの指標」から見れば、社会権基底的教育観に基づいた、普遍的制度であるということになる。

（４）普遍的制度の進展～新たに入学する児童に対する教科用図書の給与に関する法律

翌年、「新たに入学する児童に対する教科用図書の給与に関する法律」（以下、1952 年法という）が恒久立法として成立した。1952 年法は、小学校・盲学校及び養護学校に入学する 1 年生の児童に対して、児童の国民的自覚に資するとともに、その前途を祝福するという見地か

⁵¹ 同 2 頁。

⁵² 第 10 回国会参議院文部委員会議録第 28 号（1951 年 3 月 24 日）385 頁。

⁵³ 第 10 回国会参議院文部委員会議録第 22 号（1951 年 3 月 19 日）10 頁。

ら、全額国庫負担により、国語と算数の教科書を給与するというものであった。国会では、義務教育無償の理念について、低所得世帯の児童の問題が論じられた。

第一に、義務教育無償の理念については、1952年法の制定に際して、「児童の国民としての自覚を深めることに資するとともにその前途を祝う」（第1条）という目的が、義務教育無償の精神からの後退を示しているのではないかとの見解が、衆参両委員会において示された。

衆議院では、井出一太郎委員が「単なる贈り物だという感覚では私は困ると思うのです」⁵⁴と懸念を示し、小林信一委員は「昨年度の法律と今年の法律と比べた場合に、すでにそれが後退しているのではないか。昨年は無償であるべきだという建前からこういう制度をつくるのだということを、法律の冒頭に掲げてあったのが、今回はお祝いにやるのだという法律なんです」と批判した。これに対して田中政府委員は「内容においては一步も退いてはおりません。今回は一応先ほど申しましたようにしましたが、しかし義務教育無償の原則に向って十分努力邁進するつもりでございますから、御了承いただきたいと思います」と応えた⁵⁵。

参議院では⁵⁶、天野貞祐文相が、法律の目的を説明するにあたり、義務教育無償よりも、今の社会に欠けているのは公共精神であり、教科書給与により子どもにも社会の一員としての自覚を持たせることを強調したために、委員会審議が紛糾した。矢嶋三義委員は「義務教育無償としての教科書給与というものはやめられたのだ」と批判した。荒木正三郎委員は「物をくれてやって、そうしてこれに対して何か国民的自覚を喚起するのだ、こういうことが果してあり得るのかどうか疑問に思うわけなんです」と述べた。この点については、結局、天野が、法律の目的は変わっていないことを明確にし、義務教育無償についても「その精神は授業料だけになしに、やはり給食のこととか、学校の用品とかいうことも、できればだんだんに伸して行くほうが精神ではないか」と答弁して、なんとかおさまった。やはりここにも「義務教育完全無償への向上・増進義務」という政策策定指針が語られている。

第二に、低所得世帯の問題についてである。小林委員は1年生の時点では教科書を2冊もらえるが、「それ以外の学年におきまして教科書の買えないような子供に対しては、これを今後どうして救うのか」と質問した。救助あるいは措置が講じられるはずとの回答に対して、小林は「私は生活保護法の中で、教育のための経済に困っておる者を、何らかの形でもって救ってやっておるのだということで満足せずに、かえってこういうものよりも、そういうところに文

⁵⁴ 第13回国会衆議院文部委員会議録第12号（1952年3月20日）2頁。

⁵⁵ 同4頁。

⁵⁶ 第13回国会参議院文部委員会議録第21号（1952年3月28日）1頁以下。

部省がじかにこれを管轄するというふうなものを、はっきり国民に知らせなければ意味がないと思うのです。そういう制度がありましても、依然として一様に配布するということは、意味ないことだと思う。もっと困っておる家庭に重点的にその金を使って、生徒に無償で配給されるようにすべきだという意向があるのですが、文部省は、もっとそういう点も文部省の管轄に入れて、その適切な措置をとる必要があると思うのです」と述べた⁵⁷。これは普遍的制度を批判する見解であったが、とりあげられることはなかった。

1952 年法も、普遍的制度として設計され、社会権基底的教育観に基づいたものと特徴づけられる。給与の範囲は、1951 年法が市町村立小学校のみであったのに対して、1952 年法では盲学校及び養護学校も加えられており、この点で進展があった。しかし、「国民としての自覚」「前途を祝う」という目的の明示は、単なる恩恵的制度に墮してしまうとの批判を受けるのもやむを得なかった。とはいえ、1952 年法においても、教科書以外の「給食」や「学校の用品」も無償として「だんだんに伸ばして行くのが精神ではないか」とされており、「義務教育完全無償へむけての向上・増進義務」という政策策定指針が語られているのである。

(5) 普遍的制度から限定的制度へ～就学困難な児童のための教科用図書の給与に対する国の補助に関する法律

1952 年法は、2 年間実施されただけで、財政上の理由から、1954 年度、1955 年度には実施が停止された。そこで 1956 年、これまですべての児童に給与されることが前提とされていた教科書給与政策が転換された。

就学困難な児童のための教科用図書の給与に対する国の補助に関する法律（以下、1956 年法という）は、「義務教育の円滑な実施に資することを目的」とし、要保護児童生徒（生活保護法に規定する要保護者）および準要保護者（要保護者に準ずる程度に困窮していると市町村が認める者）に教科書の無償給与を行うため、市町村に対して国が予算の範囲内で、政令に定める補助基準に従って必要な援助を行うというものであり、国の財政補助によって市町村の就学援助を促進させることを図るというものであった⁵⁸。

提案にあたり、清瀬一郎文相は次のように述べた。やや長いが引用する。「現在小学校への

⁵⁷ 第 13 回国会衆議院文部委員会議録第 12 号（1952 年 3 月 20 日）5 頁。

⁵⁸ 本法の解説として、「就学困難な児童のための教科用図書の給与に対する国の補助に関する法律」教育委員会月報 8 巻 2 号（1956 年）20 頁。

就学率はほぼ百パーセントに近い状態にあります。実際の就学状況を見ますと、学校には在籍しながら、保護者の経済的困難により、就学上必要な教科用図書の購入にたえないため学校に通学できないとか、あるいはまたこれらについて PTA 等の私的な援助を受けながら通学しているような児童が少なくありません。「……そもそも法令は、保護者に対してその保護する児童を小学校に就学させる義務を課しておるのでありますから、以上のように就学困難な事情にある児童に対しましては、義務教育の円滑な実施をはかるため、何らかの救済策を講ずる必要があるでございます。学校教育法が、経済的理由によって修学困難と認められる学齢児童の保護者に対して、市町村が必要な援助を与えなければならないという規定をしておりますのも、この趣旨にはかならないのでございます。この際国も、市町村が教科用図書またはその購入費を就学困難児童に給与いたしました場合は、予算の範囲内で、これに要する経費を市町村に補助することとしたのであります」⁵⁹。ここに、普遍的制度としての全児童への教科書給与政策が、限定的制度としての貧困児童への教科書給与政策へと転換されたのであった。だが、これは明らかに教科書給与政策の後退を意味するものであったから、この方針転換と憲法との整合性が論じられた。

衆議院文部委員会において、河野正委員は、貧困な児童にだけ教科書を給与するのは、憲法・教育基本法の精神に矛盾するものであり、義務教育無償の原則からするなら、全義務教育児童に教科書を無償で配布すべきではないかと質問した。清瀬文相は、最初に、1956 年法の憲法上の根拠について「もとは憲法二十六条かと存じます」とあきらかにした上で、「義務教育を無償といたす理論を非常に拡大すれば、教科書全部ということにも及びましようけれども、今日ではわが国の国力がそれにたえませんのと、外国の例等も参酌いたしまして、授業料は無償ということでやっておるのでございます。将来わが国の国力の回復と同時に、書籍等も無償で与えられる時代のくることは願望いたしております」⁶⁰と述べた。また、矢嶋三義委員は「義務教育無償という立場から、困窮者だけとなれば一応形を整えるためには、少くとも義務教育の対象生徒児童である小・中学校といかなければ……筋が通らぬと思います」と質問した。清瀬文相は、全児童生徒を対象とするのは、財政状態からいって困難であり、この法案も「苦心惨たん」してようやく第一歩を進めることになったのだと答えた⁶¹。

これらのやりとりからは、将来国力が増せば、無償の範囲が広がり、教科書等も無償となり

⁵⁹ 第 24 回国会衆議院文教委員会議録第 5 号（1956 年 2 月 9 日）1 - 2 頁。

⁶⁰ 第 24 回国会衆議院文教委員会議録第 11 号（1956 年 3 月 3 日）6 頁。

⁶¹ 第 24 回国会参議院文教委員会議録第 13 号（1956 年 3 月 29 日）16 頁。

うという想定が存在することがうかがわれる。そうであったからこそ、教科書給与政策の後退といえるこの法案が、全会一致で成立するという事になったのである。いわば、楽観的な見通しの存在が、この法案の成立を後押ししたといえる。義務教育完全無償は、決して非現実的な目標とは捉えられていなかったのである。

もう一点、1956 年法については、教科書給与政策に社会保障の観点が加わったことが重要である。それはすなわち、限定的制度としての就学援助制度の原型が、ここに登場したということでもある。この点については、参議院文教委員会で湯山勇委員が指摘しており、ここで取り上げる⁶²。

湯山は、1956 年法は「当然社会保障的な性格のものであって、生活保護の要素をたぶんに持っておると思います。従ってこちらでどんなにがんばりましても、たとえば今回政令でいろいろ基準をおきめになっても、生活保護の基準がそこまで拡大してくれば……この法律はだんだん意味を失っていく、検討するとしないとにかかわらず、効果を失っていくということもあり得る」のではないかとした。この点について清瀬文相は「国の仕事を簡単に一本にするだけが能じゃございませんので、これは教育の方面から見て給食もこちらの方でやり、あるいはまた、教科書の給与も社会保障一本ではなく、文部省、教育委員会等のやり方で実地について見るということも一つのいき方」であると述べた。

さらに湯山は、憲法 25 条と 26 条との関係についても触れた。湯山は「今この法律の建前は、一応就学困難な児童ということになっておりますけれども……結局これは親にやることになるわけです。で教育の立場から言えば親にやるということじゃなくて、直接子供にやるのが私は望ましいと思います。……従ってこの裏づけをする憲法も、今のような形でいけば憲法二十五条に該当するし、前の法律では第二十六条に大きい繁りを持ってくると思います。そういう関係もありまして……今無理にきらなくてもいいと私は思いますが……」というのであった。つまり、1956 年法の成立によって、これまでの普遍的制度が限定的制度に転換されることになる。これにより憲法 26 条の視点が薄らいでしまうのではないかとの趣旨である。

清瀬は「将来国力が増進し、ほんとうに貧困な人じゃなくっても、逐次教科書の配布ができるようになりましてですね、その時分には一部の人だけにお祝いというわけには参りませんから、その時はまた考えて別の方法で進むべきであろうかと思うのです。一方の方で子供に貧

⁶² 同 20-21 頁。

困家庭だからというて無償、片一方の方にお祝いというわけに参りませんので、今年はひとつどうか社会政策的な意味もまぜて機会均等で進むことをお許しくださって、他の時期に状況が変わりましたらまたさらに法律を作るということに、どうかひとつ御賛成を願いたいのであります」と答弁した。

ここにも、いずれはすべての児童に教科書が無償配布するのだという姿勢は維持されている。たしかに、その後、教科書無償法が成立して、清瀬のいう「一方が無償、片一方でお祝い」状態は、教科書に関しては解消された。しかし、1956 年法に、一部の貧困層救済という意味での「社会保障」の理念が加わったことにより、義務教育完全無償を実現するという観点が薄らいだのもまたたしかなことであった。このような普遍的制度から限定的制度への転換は、形式的平等から実質的平等への転換といってもいいかもしれない。そしてこの転換は、教育費負担についての考え方が、原則＝自己負担、例外的な人たち＝就学援助へと転換されたことも意味した。

(6) 中学校への拡大～就学困難な児童及び生徒のための教科用図書に対する国の補助に関する法律

1957 年、教科書給与の範囲が中学校にまで広げられた。それにあわせて法律の名称も「就学困難な児童及び生徒のための教科用図書に対する国の補助に関する法律」（以下、1957 年法という）に改められた。国会では、教育の機会均等について、市町村の負担増について、「恩典」について、以上 3 点について議論があったのでここでとりあげる。

第一に、教育の機会均等についてである。これは憲法が教育の機会均等をうたっているにもかかわらず、教科書の無償給与はごく一部にとどまっており、今回の改正によっても貧困児童および生徒の一部しか救われていないのではないかとの指摘であった。政府側は、さらなる予算の増額につとめたいと答えた。

第二に、予算の増額に関連して、市町村の負担増について議論があった。予算の範囲での補助について、国 8 割、市町村 2 割となった。これについて、河野正委員は「市町村負担というものが二割にふえていくその二割というものがまたひいては児童を持っております父兄の負担にふえていくということになりまして……義務教育無償の原則に反するとまではいかぬと

いたしましても、精神から申し上げますと、義務教育無償の原則に反してくるというふうな考え方を持つわけでございます」と述べた。内藤政府委員は、市町村は本来就学奨励をすべき義務があるから市町村もある程度の助成をする、それに国が8割補助をするという建前になっているのだと答えた。

河野委員と内藤政府委員のやり取りは、過大な保護者負担は義務教育無償の原則に反するとの見解が示され、市町村と保護者の負担増の問題を明確にした点で重要である。しかし、義務教育無償を国家責任で実現するのだとしても、市町村がどのような役割を果すべきなのか、この点について真剣に考察されなければならなかったが、そのような議論はなかった。着眼点は優れていただけに残念であった。

第三に、「恩典」についてである。これは、何人かの文部委員会委員が、たとえば「恩典に浴しますもの」がどれくらいいるのか、といった発言をしていることを指している。1956年法で制度の性格が、限定的なものに変質したことの表れである。就学援助＝「恩典」とみる見解は、就学援助制度を限定的制度としてみていた。教科書給与を受ける子どもたちは、特別な立場であると位置づけられていた。ここには、義務教育完全無償という意識は希薄であった⁶³。

(7) 教育内容への援助～就学困難な児童及び生徒のための教科用図書及び修学旅行費の給与に対する国の補助に関する法律

1957年法までの各法が、教科書給与の範囲をどのように設定するかという性格のものであったのに対して、1959年の改正はその性格を変えるものであった。修学旅行費を保障することとなったのである。

1959年、小学校6年の児童または中学校3年の生徒に係る修学旅行費への援助が加えられ、あわせて法律の名称も「就学困難な児童及び生徒のための教科用図書及び修学旅行費の給与に対する国の補助に関する法律」（以下、1959年法という）に変更された⁶⁴。それまで修学旅行については、学習に直接関係しない単なる記念旅行と考えられていたのが、1958年に学習指導要領が改正され、修学旅行が教育課程の一領域である「学校行事等」の一つとして明確に位

⁶³ 第28回国会衆議院文教会議録第10号（1957年3月14日）1-2頁。

⁶⁴ 本法の解説として「就学困難な児童及び生徒のための教科用図書の給与に対する国の補助に関する法律の一部改正について」教育委員会月報11巻3号（1959年）36頁。

置づけられたため⁶⁵、これに対応したものと思われる。修学旅行費の給与対象者は、要保護者及び準要保護者であった。なおここで、要保護者については、教育扶助から修学旅行費を出せないのかとの疑問がありうるが、教育扶助からは修学旅行費は支出されない。これは「教育扶助においては修学旅行にかかる費用を、社会通念としてもまた法律の精神からも、学習に直接必要な経費としてみとめ難い」⁶⁶と考えられていたからである。現在でもこの取り扱いは続いている。

一見するとこの改正は小さなものに見えるが、実はそうではない。この改正の意義は三点ある。まず、これまでの教科書給与法が、教育費保障法へと転換した点で、1959 年法にはきわめて大きな意義がある。次に、今日、就学援助制度が、要保護者及び準要保護者の双方が利用する制度となっているのは、1959 年法に起源があるといっている。この点でも 1959 年法の意義は大きい。最後に、修学旅行という、学習とは直接関係ない（とされる）経費を援助することにした点で、大きな意義を有する。1959 年法は、学校外教育費給付の途を開いたと評価できる。まとめると、1959 年法により、就学援助制度は、学校生活全般に対する保障制度としての性格を有することになったということになる。

国会における議論を見る。国会では、修学旅行の教育的意義について論じられた。修学旅行の教育的意義について、内藤政府委員は「学校で学んだ成果というものを、直接目で見、耳で聞いてこれを確かめていくことは、どれだけ教育効果の向上に役立つかわからない」として、教育効果を高める貴重な機会であると評価している⁶⁷。委員の方も「学校教育の一部であって、特に生活指導の面において私は貴重な意義の或る教育活動だと思う」⁶⁸とか「修学旅行というような、教育の面のぎりぎりという面が、少し文化的な内容において高まった点まで補助を出すということは非常にいい」⁶⁹とその意義を強調している。

教育的意義があるから費用を補助すべきという論理は、1957 年法までには見られなかったものである。この、これまでの教科書給与法から逸脱し、教育内容への援助を行うという 1959 年法の姿勢が、つづく 1961 年の就学奨励法の制定でも継続された。ここに今日の就学援助制度の萌芽をみることができる。もっとも、このことは、教育費負担の原則は自己負担、例外的

⁶⁵ 学習指導要領は、<http://www.nier.go.jp/guideline/index.htm>（学習指導要領データベースインデックス）を参照した（2012 年 1 月閲覧）。

⁶⁶ 大平嘉一郎「貧困世帯に対する公的扶助制度と就学奨励制度（2）」教育委員会月報 13 巻 11 号（1962 年）59 頁。

⁶⁷ 第 31 回国会参議院文教委員会議録第 9 号（1959 年 2 月 27 日）4 頁。

⁶⁸ 同 3 頁。

⁶⁹ 第 31 回国会参議院文教委員会議録第 16 号（1959 年 3 月 19 日）2 頁。

な子どもたちだけが就学援助を利用するという枠組みが、教科書のみから教育内容を含むものにまで拡大されたとみることができる。それは、限定的制度としての就学援助制度の確立ともいべきものであった。さらに別の角度から見ると、「義務教育完全無償に向けた向上・増進」という政策策定指針は健在であったということもできる。なぜなら、政府は、学校教育に直接関係しない経費について、その教育的意義を強調し、わざわざ保障対象に含めたからである。そういった姿勢を採った根拠を、ただ単に修学旅行の教育的意義のみに求めるのは、やや弱すぎる。「向上・増進」のベクトルは働いていたとみるのが妥当である。

(8) 就学援助制度の完成～就学困難な児童及び生徒に係る就学奨励についての国の援助に関する法律（就学奨励法）

1961 年、準要保護者に学用品及び通学費が給付されることになり、法律の名称も「就学困難な児童及び生徒に係る就学奨励についての国の援助に関する法律」（以下、就学奨励法という）へと変わった。改正の理由は、学用品は児童生徒が学習を行うために不可欠なものであり、その購入に要する経費は困窮家庭にとって相当の負担になる点、また、遠距離通学をする児童生徒の交通費も困窮家庭にとって相当の負担となっている点が挙げられた。また、最高学年以外の児童生徒の修学旅行に要する経費についても補助の対象とされた。実施主体は市町村であり、国は市町村がこの制度を実施する場合に予算の範囲で補助を行うという役割を担うことになった。国が補助する費目は、学用品費又はその購入費・通学に要する交通費・修学旅行費であり、国の補助率は2分の1であった。

この改正はおおむね歓迎された。国会では、学用品予算の性格、予算が少なすぎて低所得層を救いきれないのではないか、生徒の実態をふまえていないのではないか、準要保護層の範囲、修学旅行に際しての教職員の旅費負担、といった点が論じられた。このうち、本論文において、取り上げなければならないのは、学用品予算の性格である。

学用品予算の性格について、参議院予算委員会において、矢嶋三義委員は「学用品並びに交通費を補助するこの予算というものは、教育面における社会保障政策推進の予算であると、かように池田内閣としてお考えになっておられるのかどうか」と問うた。荒木万寿夫文相は、その通りであると答えた。矢嶋委員は「池田内閣の教育面における社会保障政策という立場にお

いてこれを取り上げて、そうして予算を立てるとすれば、昨年よりは前進したけれども」低所得層をカバーするには至っていないのではないかと指摘した。内藤政府委員が「公費の扶助を要するものと認められる分には要求したい」と応じた⁷⁰。この「教育面における社会保障」というのが、就学奨励法の性格を明確にあらわしている。限定された子どもたちのみを支援するのが就学奨励法の性格なのである。

もう一点、就学奨励法の性格が明らかになっている論点があるのでここで見ておく。それは、長欠・不就学児童の問題である。これも矢嶋委員の質問である。いわく「小、中学校の教育は国としても保護者としても児童に与えなきゃならぬ義務が憲法で規定されておるわけです。しかも、それは無償という規定もなされておるわけですね。しかし、小、中学校のおおの約十万からの長欠児童がいる、それと……夜間中学校というのができておるわけですね。これは学校教育法違反ですよ。憲法の完全実施という立場から、これらには異常なる決意をもって対処しなくちゃならぬと思うのです」⁷¹。荒木文相は「根本的には社会保障政策を適切に実施すること、主として厚生省方面で考えてもらわねばならぬと思います」とした。夜間中学についてはなくすために努力するとした。

就学奨励法にいたって、制度の性格は、自由権基底的教育観に基づいた限定的制度であることが、さらに明確になったといえる。「教育面における社会保障の推進」という語に典型的にあらわれているように、社会保障を「恩典」ととらえて、貧困児童そして長欠・不就学児童といった、限定された子どもたちへの支援をおこなうという姿勢が明確になったというわけである。

就学奨励法制定時の議論を見ると、次の二点を指摘できる。第一に、1951年法、1952年法で明確に論じられていた「国力の増強によって将来的には義務教育完全無償を目指す」という視点が希薄になったということである。それは、自由権基底的教育観にもとづく限定的制度としての就学援助制度という枠組みの確立といいかえてもよいものであった。ただし、希薄になったとはいえ、完全に消えてはいないことには注意する必要がある。第二に、補助の範囲がいまいになったということである。これまでは、教科書や修学旅行費を保障するという法律であったから、補助の範囲は明確であった。しかし、就学奨励法では、学用品費や交通費が補助の対象となったことにより、経費の地域差が必ず出るという「曖昧な」部分を有した仕組みと

⁷⁰ 第38回国会参議院文教委員会議録第10号（1961年3月10日）2頁。

⁷¹ 同上。

なった。このことを、市町村格差を拡大するものとして批判的にとらえることができる。しかし、別の視点から見ると、各々の子どもニーズに合わせた保障が可能となったという意味で、「柔軟な」仕組みになったと見るのが可能である。実際に、就学援助制度の実務は、その柔軟さを活用して、地域独自の取り組みを行う方向へと向かった。さらに指摘しなければならないのは、就学奨励法の柔軟さを十全に活用するためには、実施主体である市町村に、子どものニーズを把握する専門性が求められるということである。このように見ると、就学奨励法の制定は、1959 年法で広がった援助の範囲をさらに拡大し、柔軟な制度とした点で、大きな意義を有する。

（９）就学奨励法成立後の動き

さて、成立当初の就学奨励法では、準要保護者および要保護者への教科書給付も担当していた。ようやく 1962 年に義務教育諸学校の教科用図書の無償に関する法律（教科書無償化法）が成立して、全児童生徒への教科書無償が実現することになった（1967 年に完全実施）。これに伴って、就学奨励法の対象から教科書が外れ、就学援助制度は、学用品費・通学費・学校給食費等を保障する、現金給付を原則とする教育費保障制度としての性格が明確になった。現物給付は学校病に関わる医療給付のみとなった。ただし、これにより、現物給付が軽視されることになったわけではない。この点には注意を要する。

就学奨励法については、もうひとつ触れておかなければならないことがある。それは、市町村独自の保障を広く認めたために、多様な保障項目が表れたということである。たとえば、筆者の調査によれば、1970 年代後半までは、就学援助制度の学用品費について、金銭給付ではなしに、現物給付を行っていたところがあったという⁷²。最近では、卒業アルバム代（中野区）や、林間学校など校外活動の参加費（多数）、自然教室の食事代（川崎市）、夏期手当（福岡県桂川町）などがある。また、学用品費を定額給付するのをやめて、学校納入金相当の実費を給付することにしたところもある（大阪市）⁷³。メガネ代の補助を行っているところも多い。このほか、独自の援助を行っているところは多い。

⁷² 東京都板橋区の例。この例については、学校事務職員制度研究会の竹山トシエ氏よりうかがった。記してお礼申し上げます。

⁷³ <http://www.city.osaka.lg.jp/kyoiku/cmsfiles/contents/0000119/119645/H23osirase.pdf> (2012 年 1 月閲覧)

このような状況がなぜ表れているのかという点、先の「柔軟さ」に原因を求めることができるが、制度の性格という点から見ると、次の通りとなる。就学奨励法は国の補助の範囲を定めているのみで、市町村がどのような制度を用意するかは、基本的に自由である。国は事務連絡レベルで基準額を設定しているが、これにとらわれる必要もない。極端な話、就学援助制度を用意する必要もない。したがって、公費負担にしてもよいし私費負担にしてもよい、金銭給付でも現物給付でもよい「グレーゾーン」、すなわち柔軟な対応が可能な領域が存在しているのである⁷⁴。それで、市町村独自の保障策が可能となっているのである。

(10) 準要保護者に対する国庫補助の廃止

就学奨励法成立以後、長い間大きな法改正はなかったが、2005年に義務教育費国庫負担法が改正され、これに伴い準要保護者にたいする国庫補助が廃止され、一般財源に振りかえられた⁷⁵。

改正にあたり、一般財源化を期に多くの市町村が就学援助の財政規模を縮小するのではないかとの危惧が示された。中山成彬文科相は「学校教育法におきまして、就学援助の実施義務は市町村に課せられていること、それから準要保護者の認定は、従来どおり地域の実情に応じて市町村の判断でおこなっていくこと、財源につきましては、これは所得譲与税として税源移譲されるとともに、所要の事業費が地方財政計画に計上されて、地方交付税を算定する際の基準財政需要額に算定されることになっておりまして、市町村における事業が縮小することはない」と答弁した⁷⁶。しかしその後、多くの市町村が基準を切り下げたのは周知のところである。このころ就学援助制度の廃止を検討した市もあった⁷⁷。就学援助制度の廃止に違法性はないため、こういった検討も可能となるのである。

当該市町村の実態に合わせたかたちで、各市町村が独自の保障を行うことは望ましいことである。しかし、国の財政措置がないために事業が行き詰まったり、地域格差が拡大してしまうようなことがあってはならない。就学援助制度の実施主体として市町村を位置づけるのは妥当

⁷⁴ これを、末富芳『教育費の政治経済学』（勁草書房、2010年）97頁は、公私混合型教育費負担構造と呼ぶ。

⁷⁵ この間の経緯については、さしあたり、小川正人『教育改革のゆくえ』（ちくま新書、2010）103頁以下。

⁷⁶ 第162回国会衆議院文部科学委員会議録第7号（2005年3月16日）36頁。

⁷⁷ 青森県むつ市の場合。結局廃止はしなかった。藤本典裕「教育費の保護者負担と就学援助制度についての一考察」東洋大学文学部紀要教育学科編31号（2005年）237-8頁。

であるとしても、制度の実効性を確保する役割は国にあると考えなければならない。

(11) まとめ

以上、就学奨励法の展開をまとめてきた。こうしてみると、就学奨励法の展開は、社会権基底的教育観に基づいた普遍的制度が、自由権基底的教育観に基づいた限定的制度へと変遷する過程として描き出される。図式化したものが図表4である。

図表4 就学奨励法の変遷

	教育観	制度
1951 年法	社会権基底的	普遍的
1952 年法	社会権基底的	普遍的
1956 年法	自由権基底的	限定的
1957 年法	自由権基底的	限定的（中学校まで範囲拡張）
1959 年法	自由権基底的	限定的（教育内容援助に範囲拡張）
就学奨励法	自由権基底的	限定的（教育費保障制度として確立）

〔出典〕筆者作成

1951 年法で、教科書の無償給与が開始された際に強調されたのは、義務教育費完全無償への第一歩という位置づけであった。1952 年法においても、基本的な枠組みは維持された。とりわけ、義務教育無償の概念は固定的なものではなく、完全無償に向け生成・発展されていくものであり、国には実現にむけての「向上・増進義務」があるとの考えが示されていることは、今日でも注目に値する。しかも、この義務が政策策定指針として機能していたことも注目される。しかし、1956 年法において、限定された子どもたちだけにのみ支援するということになり、無償範囲の拡大という発想は希薄になった。限定的制度としての就学援助制度の成立である。制度の理念も、社会の責任で教育費を保障していく考え方が後退し、原則は自己負担であり、例外として、貧困児童支援が位置づけられるという、自由権基底的教育観へ転換するという方向性が明確になった。その後は、対象者を限定しながら、給付範囲・費目が拡大する方策がと

られることになる。すなわち、給付範囲については中学校生徒まで拡大し、給付費目については、修学旅行費を皮切りに教育内容への保障が可能となり、さらに教科書以外の物品である学用品費などへと拡大された。これが今日の就学援助制度へと連なっている。

だが、1956年法においても、義務教育無償範囲の拡大可能性は否定されていない。1959年法においても、修学旅行費の保障を行うという政府の姿勢の底流には、「義務教育完全無償に向けての向上・増進義務」の指針は存在したと見ることができる。制度の性格が限定的なものへと転換されたとしても、義務教育無償の範囲を拡大する考え方は否定されなかったのである。

この点で、限定的制度への転換の中で、給付範囲・費目を拡大する根拠として「社会保障」もしくは「社会政策」という語が使用されていたが、これはミスリーディングであった。限定的制度としての性格からすれば自然な理解だったのかもしれないし、給付範囲拡大の意図はよく理解できる。しかし、社会保障とは、原理的には、すべての人に健康で文化的な最低限度の生活を保障する制度をさす。したがって、就学奨励法の制定過程における「社会保障」は、「恩典」という語が使用されていることからわかるように、時代の制約を免れないものであった。しかしながら、この「社会保障」という語が表れていたことは重要な意味を持つ。なぜなら、就学奨励法は、義務教育無償と社会保障という、性質の異なった二つの要素を内在させているということを示しているからである。この点は、学校給食法および学校保健法における就学援助規定の成立過程をみることで明確にされる。

就学奨励法は、就学援助制度の中核となる法律である。したがって、就学奨励法について、制度のもともとの理念は社会権基底的教育観であって、制度の性格としては普遍的制度であったということの意味は大きい。

第2節 学校給食法

学校給食法 12 条 2 項の成立過程をたどっていくことが本節の課題である。まずは議論の前提として、学校給食費支払に関する法的根拠を整理する。学校給食法 11 条および同施行令 2 条は、経費の負担について、学校給食にかかる経費のうち、学校給食の実施に必要な人件費・施設設備修繕費は設置者負担、それ以外の経費については保護者負担としており、これが、保

護者の学校給食費支払義務の法的根拠となっている。学校給食法 12 条 2 項が、就学援助規定である。すなわち、国は、生活保護法 6 条 2 項に規定する要保護者について、市町村が学校給食費の全部又は一部を補助する場合には、当分の間、政令に定めるところにより、予算の範囲内において、これに要する費用の一部を補助することができるとする。なお、施行令 7 条は、そのうち国の負担する額は二分の一であるとする。学校給食法の成立過程においては、低所得世帯への給食費補助の根拠について、学校給食の教育としての側面を重視するのか、すべての子どもに栄養を行き渡らせるという意味での「栄養改善」⁷⁸を重視するのかという論争があった。以下、学校給食法成立前史を述べてから、学校給食法における就学援助規定の成立過程をみていく。

(1) 学校給食法成立前史⁷⁹

議論の前提として、学校給食法ができるまでの歴史を振り返る。学校給食は、1889 年山形県鶴岡町（当時）の私立忠愛小学校で始まったとされる。家が貧しく、弁当を持ってこられない子どものために、小学校を設立した寺院が、おにぎり・焼き魚・漬け物といった食事を用意したのが始まりである。その後、広島・秋田・岩手県・静岡県・岡山県・東京府で給食が次々と実施された。「学校給食」という語がはじめて登場したのは、1924 年 10 月 15 日の文部次官通牒においてである。この通牒では、「児童の栄養状態に注意し、この不良なるものに対しては学校給食等適当な方法を講じ速に栄養状態を恢復せしむる様努力すること」として学校給食の実施が奨励された。1932 年、学校給食臨時施設方法が定められ、国庫補助による、貧困層児童を対象とした学校給食が実施された。実施人数は 1932 年約 38 万人、1936 年約 62 万人であった。1940 年には学校給食奨励規程（文部省訓令第 18 号）が出され、対象が広げられた。しかしこれらの学校給食は、すべての子どもが対象であったのではなく、「栄養不良児」「虚弱児」などを特定して給食を与えるというものであり、今日の学校給食とは大きく異なる、限定的制度であった。学校給食は、太平洋戦争の激化にともなう食料事情の悪化により中止された。

⁷⁸ 旧学校給食法 1 条および 2 条 2 号。1 条では「食生活の改善」という文言になっているが、一般に「栄養改善」という語で知られているため、本稿でも「栄養改善」という語を用いることにする。

⁷⁹ 学校給食法ができるまでの歴史については以下の文献によった。文部省・日本学校給食会『学校給食の発展』（1976 年）第 1 編第 1 章、雨宮正子『学校給食』（新日本出版社、1992 年）51-59 頁、郡洋『教育と学校給食』（明石書店、1993 年）25-32 頁、小野尚美「学校給食実施基準第二条の批判的研究序説」岡山大学大学院社会文化科学研究科紀要 23（2007 年）48-52 頁。

敗戦直後、圧倒的多数の国民が飢餓状態に陥り、学校教育も機能しなかった。学校給食も同様であったが、教職員や父母が食料の買い出し等を行って自主的な学校給食を開始し、他方で彼らは文部省やGHQに給食実施を求めた。1946年、文部・厚生・農林三省次官通達「学校給食実施の普及奨励について」が出され、1947年1月から、全国300万人に対する給食が開始された。脱脂粉乳、トマトシチュー等が出されたという。ただし、学校給食法が施行されるまでの学校給食は「救貧や教育というよりも敗戦国における国民と子どもを救済し国家社会を復興させることを目的としたものであった」⁸⁰。その後、1948年9月から12月の時期には、実施率は約40%に達した。学校給食物資については、1947年1月からはララ物資、1948年からはガリオア資金、1949年からはユニセフの援助により、アメリカの小麦粉・脱脂粉乳が無償で配給されることでまかなわれた。しかし、1951年、サンフランシスコ講和条約による日本の独立を機に援助が打ち切られた。このため学校給食は廃止の方向が打ち出されたが、学校給食の法制化運動がおこったため、学校給食は法制化に向けて動き出し、学校給食法の成立に至ったのであった。

しかし、学校給食法の成立は、「相当の難産であった」⁸¹。なぜなら「各地で行われている学校給食の実態が相当複雑多岐であることと、法の規定が常に予算と関連していること、この二つの理由のためか、理想を盛った原案の諸規定が、次々と削除されざるをえなかったからである」⁸²。「理想を盛った原案の諸規定」の「削除」というのは、学校給食法成立以前にいくつかの法案が国会に提出されたにもかかわらず、成立がかなわなかったことを指しているものと思われる。就学援助規定もその一つであった。以下、学校給食法における就学援助規定の成立過程を、次の二点に注目しながら追っていく。①学校給食の目的についてである。学校給食の目的を見ることによって、各法（案）が、自由権基底的教育観に基づいているか、社会権規定的教育観に基づいているのか、あるいはそれ以外なのか。理念が明確になるからである。②就学援助規定についてである。成立しなかった法案についても、なお、参照すべき部分があるため、触れることにする。

（2）1953年学校給食法案

⁸⁰ 新村洋志「学校給食法・日本学校給食会法」季刊教育法110号（1997年）68頁。

⁸¹ 安達健二「学校給食法と学校給食の法的性格」新しい学校6巻7号（1954年）38頁。

⁸² 同上。

1953 年、田中久男衆議院議員（文部委員会委員）ら 13 名による「学校給食法案」が、衆議院文部委員会に提出された。内容は、小中学校を対象とし、要保護及び準要保護児童生徒の給食費について国の補助を求める規定をおく、給食実施は努力義務、というものであった。文部委員会の審議はおこなわれたが、審議未了廃案となった。①法案の目的、②就学援助規定についてどのような議論が行われたかをたどる。

①法案の目的についてである。法案は、学校給食の目的について、次の通り述べた。

第 1 条 この法律は、学校給食が児童及び生徒の心身の健全な発達に資するものであり、且つ、国民の食生活の改善に寄与するものであることにかんがみ、学校給食の実施に関し必要な事項を定めるとともに、学校給食の実施に必要な物資を適正に供給することを目的とする。

児童及び生徒の心身の健全な発達と食生活の改善という学校給食の意義が強調されている。この点に関して、田中委員が次のとおり述べている。「学校給食は学童の体位向上、偏食防止、衛生並びに自立の精神の涵養、及び童心に貧富の差別を及ぼさないという配慮等、純教育的目的から見ましても、教育の一環として重要な役割を演じておるのであります」⁸³。

ここでは、学童の体位向上・偏食防止のような、「栄養改善」の目的が、「自立の精神の涵養」のような「純教育的目的」と同等に扱われている点が注目される。当時は多くの国民が貧困や栄養不良で苦しんでいたことから、栄養改善の目的がきわめて重要視されていたのである。

この点に関して、栄養改善こそが給食の目的ではないかとの指摘はあった。杉山元治郎委員が次のように述べている。「給食が教育上に、いわゆるしつけとか何とかという点がありますが、どれだけ効果があるか。給食はそういう教育の面もあるけれども、むしろ栄養の問題にかかわって来る、そういう心身の発達をせしむるという方に重点があるのではないかと考えているのであります。もし給食が教育上非常に必要だという点がございますなら……一応御教示をいただきたいと思います」。近藤政府委員が答えた。「……栄養という効果もございます。それは否定しませんが、さらに学校の教室におきまして、児童がそろって同じものを食事するということは、これは非常に大切で、社会性を植えつけるということが一番の効果ではないか、それからさらに副次的に、偏食を矯正する、あるいは食事の作法を覚える、あるいはまた栄養的

⁸³ 第 16 回国会衆議院文部委員会議録 23 号（1953 年 8 月 5 日）3 頁。

な知識をこの機会に植えつける、そういう面におきまして教育的効果がある、かように考えております」⁸⁴。

近藤は、栄養という効果、「社会性を植え付ける」効果、さらに副次的に教育的効果、という三つの効果を挙げた。学校給食の効果を三つに分類する見解は目をひくものがあるが、指摘されたのはこのときだけであった。その後は栄養改善の効果と教育的効果のどちらを重視するのかが論じられていくことになる。ただし、ここで忘れられてはならないのは、栄養改善という語は、子どもの体位向上および偏食防止という狭い意味ではなく、すべての子どもに栄養を行き渡らせるという意味で考えられていたことである⁸⁵。

②就学援助規定についてである。低所得世帯への給食費保障について、法文は以下の通り。

第 10 条 国は、学校の設置者（国を除く。）が経済的理由により前条に規定する経費を負担することが困難な保護者に対し当該経費の全部又は一部の徴収を免除したときは、その免除した経費に相当する額の全部又は一部を、当該設置者に対し、予算の範囲内で補助することができる。

この規定について、田中委員は次のように説明した。「……要保護家庭、準要保護家庭の学童よりは、給食に要する経費の取立てが事実上困難な現状にかんがみ、これらの保護者に対し、当該経費の全部又は一部を学校設置者が免除したときは、その免除した経費に相当する額の全部又は一部を、当該設置者に対し、予算の範囲内にて国が補助することができるよう規定しておるのであります」。さらに近藤政府委員は次の通り述べた。「生活保護法の適用を受けない準要保護児童は、今日まで放置されておったのであります。しかしながら、これは実際におきましては、PTA とかあるいは地方の自治団体におきまして負担しておるのが現状でございますが、これに対しましても、国が何らかの補助の手を延べて、学校給食をぜひ普及したいというような考えがございます」⁸⁶。「全部又は一部」を国家が補助するというのは、現行学校給食法が、国の補助について予算の範囲内において経費の一部を補助するとしているのに比して、

⁸⁴ 第 16 回国会衆議院文部委員会議録 23 号（1953 年 8 月 5 日）17 頁。

⁸⁵ なお、学校給食法制定に際して重要な役割を果たした「粉食奨励」（パン食奨励）の考え方は、本論文の目的とは異なるために取り上げない。粉食奨励は、学校給食法の目的を達成するための手段であり、立法目的ではないということも理由である。粉食奨励に関する諸問題については、鈴木猛夫『「アメリカ小麦戦略」と日本人の食生活』（藤原書店、2003 年）が詳しい。

⁸⁶ 同 3 頁。

より踏み込んだ内容となっている。これは、「経費の取立てが事実上困難な」準要保護者への対応策としては、実は現実的なものであった。

本法案は、与党が予算面で難色を示したため⁸⁷、審議未了廃案となった。本法案は、第一に、就学援助規定を置いていた点、第二に、国の「全部又は一部」負担を明確にしていた点で一定の評価が可能である。

(3) 1954 年学校給食法案

1954 年、日本社会党を中心とする野党が学校給食法案を提出している。内容は次の通りである。対象は小中高校（定時制含む）、国が学校給食費を納付することが困難な者に直接扶助金を給付、小麦粉・ミルクは全額国庫負担、学校給食の実施は義務、というものであった。本法案は、参議院文部委員会で質疑が行われたものの、与党提案の学校給食法が成立したのをうけて、審議未了廃案となった。ここでも、①法案の目的、②就学援助規定の順で見えていく。

① 法案の目的について、条文は次の通りである。

第1条 この法律は、学校給食の制度を確立し、且つ、その充実を図ることによって、生徒、児童又は幼児の心身の健全な発育に寄与し、あわせて国民の食生活の改善に資することを目的とする。

この条文には、「心身の健全な発育」と「国民の食生活の改善」という二つの目的が明確にされている点、そして、学校給食の範囲を「生徒、児童又は幼児」として、幼稚園から高校まで広く取っている点に特徴がある。提案者の一人である永井純一郎委員はこの目的について次の通り述べる。「今日、学校給食が教育面において、或いは国民の食生活の改善方策として、更にまた災害対策等の社会政策的の面におきましてもつ重要性につきましては今更申し上げるまでもないところでありますが……中学校においては殆ど実施されてはおりません。併し小学校において漸く育成されました学校給食が、中学校まで延長されることなく中断されますならば、その効果が殆んど無意味に帰しますことは明らかでありますとともに、栄養の補給に悩

⁸⁷ 新村洋志「学校給食法・日本学校給食会法」季刊教育法 110 号（1997 年）68 頁。

む夜間の定時制高校の生徒や、特殊の事情にあります盲ろう学校の生徒、児童等に対する給食の必要もまた世論の強く主張するところであります」⁸⁸。

ここでも、教育面での目的と栄養改善の目的（「栄養の補給」）とが示されている⁸⁹。この点について、学校給食の「児童生徒の心身の健全なる発達」という目的からすれば、学校給食は小中学校を対象とするのが望ましいのではないかとの反対意見が示された。文部省の近藤直人説明員は次のように述べた。「……小、中学校のこれは義務制であります、小、中学校の児童生徒に対します学校給食というものは、これはちょうど心身の発育盛りにあるものでありますので、このときに教育的な学校給食を行なって、先ずしつけをするということと同時に、まあ栄養を補給するという意味があるのではないか、これに反しまして夜間の高等学校の生徒に対しましては教育的な意味というよりも、むしろ栄養を補給する、まあ栄養のある食事を、夕食に与えるというような意味が濃く現れるのでありまして、この学校給食という我々が今観念しております意味合いから多少ずれるのではないか」⁹⁰。

これは、学校給食の目的を、小中学校と高校では別に考えるべきとする見解である。小中学校については教育的側面を重視、高校（夜間）については栄養補給を重視ということであった。このような、教育的側面と栄養的側面との間の順位付けが登場したのが、この法案の特徴であった。

②就学援助規定についてである。条文を、学校給食費の徴収について定めた第 10 条と併せて示す。

第 10 条 学校においては、学校給食を実施するために要する経費（前条第 1 項を各項に掲げる経費を除く。）で政令で定めるものを学校給食費として徴収することができる。

第 11 条 国は、予算の範囲内において、政令の定めるところにより、経済的理由により前条の学校給食費を納付することが困難な者に対し、その納付すべき金額の全部又は一部に相当

⁸⁸ 第 19 回国会参議院文部委員会会議録第 5 号（1954 年 2 月 23 日）7 頁。

⁸⁹ 永井の発言には学校給食の災害対策としての側面も示されている。これは、1953 年に、集中豪雨を原因とする水害（昭和 28 年西日本水害・紀州大水害・東近畿水害）、台風 13 号による被害、米の凶作と大きな災害が相次いだことが理由であると思われる。そのためか、56 年改正以降に災害対策の側面が論じられることはなかった。したがって本稿ではこれ以上ふれない。とはいえ、2011 年の東日本大震災における甚大な被害を考慮すれば、学校給食の災害対策としての側面も再評価すべきなのかもしれない。

⁹⁰ 第 19 回国会継続参議院文部委員会学校給食法案に関する小委員会会議録第 1 号（1954 年 8 月 19 日）1 頁。

する金額の扶助金を支給することができる。

この条文について永井委員は次のとおり述べた。「……現在我が国の学校給食の普及度が誠に微々たるものであり、最近では更に減少の傾向さえありますのは、一に給食費、給食設備等に対する父兄負担の過重に原因があるものと申さなければなりません。……給食費の父兄負担につきましては、給食の実施に要する経費で政令で定めるものにこれを限定いたしております。なお、政令の定めるところによりまして一定のものには給食費について扶助金を支給できるといたしました」⁹¹。

学校給食費の支払いについて、経済的理由により学校給食費の支払いが困難な者に対して、国が経費の全部又は一部を給付する仕組みは、学校給食費無償への途を開いたものとみることでもできる。そのためか—あるいは野党提案の法案であったためかもしれない—、この条文は、政府側から批判された。近藤説明員は、低所得世帯への学校給食費保障については莫大な費用がかかる点、準要保護の線引きが困難な点を、次のように指摘した。

「……生活保護の対象を受ける資格の判定はこれは方面委員、その他福祉事務所の係員のいろ～な努力によりまして、各家庭を訪問して一定の基準で線を引いてやっておる実情でございまして、或る程度これは線が引けるわけではありますが、そうでない給食費が払えない家庭の判定であります。これは先生の考えできめることも一つの方法ではありますが、なか～その線の引き方が私は困難ではないかという技術的な面から一つの障害にぶつかっておるのでございます。

それからもう一つ、こういった給食費だけ困難なものを救済するという準要保護児童の補助金というものは果して公平なものであるかどうか、その他いろ～な面で今日生活困難な父兄があるわけであります。又それらの児童生徒はそれ～困難をしておるわけであります。ただ給食費ばかりではなしに、いろ～な教育用品につきましても困難をしておるというような場合に、給食費だけ国が面倒をみるということはどうであらうかという意見もありますので、これも一つの障害であります。更に又これらが仮によいとして、その費用の負担であります。これは相当の金額でありますので、それもなかなか財政上今日困難ではなかろうかというような見解から準要保護児童に対する国の補助というものに対して一つの問題を持っておるわけであり

⁹¹ 第19回国会参議院文部委員会会議録第五号（1954年2月23日）7-8頁。

ます」⁹²。

この見解は、一野党提案に対する意地悪な質問という面は否定できないがそれは措いて、今日でも論じられている点をすでに指摘している。第一に、線引きの困難さである。今日でも、準要保護層のラインをどのように決定するか、どのラインが妥当なのかについて共通の見解はなく、線引きの困難さは変わっていない。したがって、この国会でも、「どこまで準要保護児童を捕捉できるか」との議論が展開されているが、線引きの問題を考えないで捕捉の議論を行ってもさほど生産性はない。線引きはできるのかできないのか、できるとしたら誰が設定するのか、全国一律か市町村をはじめとする学校設置者に任せるかという問題を考える必要がある。だが、結局は市町村にすべて委ねたまま今日に至っている。第二に、給食費以外の教育費に困っている家庭への保障は必要ないのかという指摘である。この点は、1961年に就学奨励法が制定され、一応の解決を見た。第三に、財政上の問題である。給食費無償とか範囲拡大とかの議論には必ずこの種の反論がある。財政上困難であるから給食費無償の実現は困難であるというものである。しかし財政上の問題というのは、論理としては逆である。憲法なり法令の趣旨をどのように実現するかを考えることがまず重要なのであって、財政はその次に考えるべき問題である。

(4) 学校給食法の成立～1954年学校給食法

日本社会党の学校給食法案提出とほぼ同時に、政府側も独自の法案を提出した。これが、現行学校給食法にあたるものである。内容は、小学校のみを対象とし、就学援助規定はなし、学校給食実施は努力義務とする、というものであった。ここでも①法案の目的、②就学援助規定の順でまとめる⁹³。

①法案の目的についてである。条文は次の通り。

第1条 この法律は、学校給食が児童及び生徒の心身の健全な発達に資し、かつ、国民の食生活の改善に寄与するものであることにかんがみ、学校給食の実施に関し必要な事項を定め、

⁹² 第19回国会継続参議院文部委員会学校給食法案に関する小委員会会議録第1号(1954年8月19日)2頁。

⁹³ 1954年学校給食法の制定過程を追った研究として、藤本典裕「学校給食費負担に関する一考察」東洋大学文学部紀要教育学科編32号(2006年)133頁以下がある。

もつて学校給食の普及充実を図ることを目的とする。

第2条 学校給食については、義務教育諸学校における教育の目的を実現するために、次の各号に掲げる目標の達成に努めなければならない。

- 一 日常生活における食事について、正しい理解と望ましい習慣を養うこと。
- 二 学校生活を豊かにし、明るい社交性を養うこと。
- 三 食生活の合理化、栄養の改善及び健康の増進を図ること。
- 四 食糧の生産、配分及び消費について、正しい理解に導くこと。

学校給食の目的について、大達茂雄文相は次のように述べた。「小学校等において、その教育の一環として学校給食が適正に実施されるということは、とりもなおさず、児童がみずからの体験を通して、望ましい日常の食生活の営みを学びとることであって、学校給食が児童の現在及び将来の生活を幸福にするゆえんであり、教育的に実施される学校給食の意義はまことに重要であると存するのであります」⁹⁴。

1954年学校給食法は、学校給食を「教育の一環」としての側面が打ち出されている点で、これまでの法案とは異なる。この点について議論がありそうなものだが、この国会では学校給食の目的についてはあまり論じられなかった。というのは、1954年学校給食法については、学校給食の範囲が小学校のみに限定されていたうえ、就学援助規定を欠いていたため、こちらの点への批判に議論の大半が割かれたからであった。学校給食の目的については、学校給食の範囲や経済問題との関連で論じられるにとどまった。

学校給食の範囲と関連させて学校給食の目的を論じたものとして、松永佛骨委員によるものがある。松永は、学校給食を中学高校にまで及ぼす計画があるのかと質問したところ、近藤政府委員が「学校給食がただ単に小学校の児童のみを対象とする性質のものではなしに、やはりこれは発育時期にありまする中学校の生徒もこの対策の中に加えるということが理想ではないかと考えております」と答えた⁹⁵。発育時期の中学生への配慮という面が意識されていた点に留意しておく必要がある。経済問題との関連については、岡良一委員が、学校給食は学童の問題だけでなしに「国の経済事情、農村の経済振興、あるいはまた国の今日の赤字に追われておる国際収支の改善、そうした経済的背景あるいはそうしたわが国における大きな経済的ロス

⁹⁴ 第19回国会衆議院文部委員会厚生委員会連合審査会議録第1号（1954年5月10日）3頁。

⁹⁵ 同3-4頁。

をささえる支柱としての重要な役割を持っており」と指摘した⁹⁶。これは、学校給食の経済的効果を指摘したものである。学校給食は多様な側面を有する制度であることが指摘されたこと、このことが重要である。

②就学援助規定についてである。これまでの学校給食法案とは異なり、学校設置者への補助規定のみが置かれ、低所得層への配慮規定は存在しなかった。条文は次の通り。

第7条 国は、公立又は私立の小学校等の設置者に対し、政令で定めるところにより、予算の範囲内において、学校給食の開設に必要な施設又は設備に要する費用の一部を補助することができる。

政府側は、この規定により、国が公私立の小学校等の設置者に対し、施設・設備に必要な経費の一部を補助しうるから、小麦等の代金を特別に低廉な価格に定めることができ、結果として保護者の負担を軽減することができるのだとした。しかし、これまでの二つの法案に見られた就学援助規定が削除され、低所得層も学校給食費を支払わなければならなくなったことから、批判が相次いだ。ここでは、田中久男による批判を紹介する。田中は、与党議員であり、1953年学校給食法案の提案者の一人である。少し長いが引用する。

「もう少しまじめなものにしなければ、政府は学校給食をいやいやながらやむを得ずやっておるのだ、あるいは将来の少国民の体育とかあるいは食生活の改善とかあるいは教室に貧富の懸隔を持ち込で子供を悲しめます、そういうようなことのないようにするとか、いろいろ大事な点について一体本気でやる気があるのかどうかということを疑わしめるような感を持つのであります。……準要保護の家庭、しばし問題になっている問題であります、生活保護を受けない家庭の子供であって、しかも金が納められない、先生が自分の教え子に対して給食費を持って来なさいと言うことは教員として非常に辛いことである。それで二百円の給食費を小さくわけて、二十円出させまた十円出さすというような出させ方ででもとっておるようですが、たえかねて教員の中には自分の小づかいの中から黙って子供が出した形にして納めておる先生方も相当あるやに聞いております。また PTA の方々が、同じ自方の子供の友達が給食費を納められない、非常にさびしい思いをするということをさせないようにという深い配慮が

⁹⁶ 同 5 頁。

ら、子供には知らせないで PTA の経費の中から出しておることも実は長年続いておる問題でありますが、この点は何としても国として市町村、府県の協力を得まして解決をしなければならぬと思います。このことが非常に重要な問題でありまして、もしこれが法律的に解決せられなければ学校給食というものの意義は半減せられるものと考えます」⁹⁷。

さらに田中は次のように改善点を指摘している。「第一は、その範囲は義務教育全体に及ぶべきことはもちろんであって、できればさらに定時制高校もこれに加えてその恩恵に浴させたい……。第二点は……学校給食の一つの意義としましては、日本の食生活改善ということに貢献するという非常に重大な国策につながるものがあるのであります。第三には……準要保護に対する給食費の支弁の問題であります。生活保護法によって国家より補助を受けております家庭の子供に対しては当然給食費は給付せられておりますが、かろうじて生活保護法の適用を受けないけれども、実際において給食費の支弁は不可能である、こういう家庭が全国に相当数存在をいたしております。全国平均を見ますと約四％前後というものは、実際において父兄がその金を払うことができないという貧困家庭であります。……もしこの準要保護児童の給食費の問題が解決されますならば、私は学校給食のいろいろな問題の大半は解決したものであると考えております」⁹⁸。

準要保護世帯支援の重要性を明確に指摘した点で、この発言は重要である。この視点が、1956 年の就学援助規定の成立につながっていく。本法案自体は、衆議院では全会一致、参議院では委員会で全会一致、本会議では賛成多数で可決された。

(5) 1954 年学校給食法の評価

ここで、当時の評価を見ておく。1953 年学校給食法案以来、学校給食の目的には、教育的側面と栄養改善の側面とがあり、そのどちらを重視するのかという議論がなされてきた。最終的には、1954 年学校給食法で、「心身の健全な発達」と「国民の食生活の改善」の二つの目的があるというところに落ち着いた。この段階では、二つの目的は同じくらいの価値があると考えられたのであった。それでは、この二つの目的は、当時どのように評価されたのかを見ておく。

⁹⁷ 同 11 頁。

⁹⁸ 同 11 頁。

1954 年学校給食法は、就学援助規定を持たなかったこともあり、内容的には「辛うじて現行制度を法的に基礎づけた程度」⁹⁹との酷評もあったが、それでも、ともかくも法的基盤ができたことは積極的に評価された¹⁰⁰。そして、学校給食の二つの目的についても、おおむね受け入れられた。この点については、文部事務官の安達健二の指摘がわかりやすい。安達は次のように述べて、二つの目的を積極的に評価した。「学校給食が教育の一環とはいえないにしても、教育に密接な関係をもつ補助教育的な性格をもつ旨を明記した点に、特に留意すべきであろう。……学校給食の第一目標が、児童が、みずからの体験を通して望ましい食生活の営みを学ぶことができるようにする点にあり、学校給食は、単に児童の健康増進のために行われるのではないのである。……給食が教育的に実施されるところにこそ、学校給食の重点があるのである」。安達の見解は、一見すると学校給食を教育と考えているように見えるが、それは誤りである。学校給食は教育ではないけれど、教育的に実施されることが重要なのだということを言っているのである。安達は、栄養改善をベースにおきながら、それに教育を組み合わせることで子どもの成長・発達をはかる狙いをもつものとして、学校給食を理解していたと見ることができる。

文部省通達も、法の目的について「学校給食は、児童の心身の健全な発達に役立つのみならず家庭および地域社会における日常の食生活の合理化に重要な役割を果し、ひいては国民の食生活改善という現下の緊急課題の解決にも寄与するところがきわめて大きい」とした¹⁰¹。こちらでもやはり栄養改善のほうに力点を置いていたとみることができる。1954 年の時点では、学校給食の目的は、やはり栄養改善目的を中心に考えられていた。これは、時代背景に思いを至らせれば、容易に首肯できる。1950 年代前半は、いまだ多くの国民が貧困に苦しんでいただけでなく、1953 年は、朝鮮戦争の休戦、金融引き締めによる株価下落、失業増大、さらに台風や集中豪雨が相次いだ年で、経済はきわめて疲弊していた。栄養改善＝すべての子どもに栄養を行き渡らせることを国家・社会の責任において行うというのは、自然な考え方であった。

(6) 1956 年学校給食法～学校給食の範囲の拡張

⁹⁹ 安達前掲論文 38 頁。

¹⁰⁰ 岩倉武嗣「学校給食法の概要」教育委員会月報 6 巻 2 号（1954 年）10 頁、体育保健課「学校給食法の通過について」鹿児島県教育委員会月報 37 号（1954 年）13 頁以下。

¹⁰¹ 「学校給食法並びに同法施行令について」（1954 年 9 月 28 日文管学 543 号）学校健康教育法令研究会編『第 6 次改訂学校給食必携』（ぎょうせい、2004 年）35-6 頁。

1954 年学校給食法では、学校給食の目的については、教育的側面と栄養改善の側面とがあり、どちらかといえば栄養改善に比重がおかれていた。これは 1956 年改正でも維持された。しかし、1954 年学校給食法は、就学援助規定が存在しなかったため、厳しい批判にさらされた。そこで、学校給食の範囲を中学校に広げた 1956 年改正の際に、就学援助規定がもうけられた。7 条 2 項である。条文は次の通り。

国は、公立の小学校の設置者が、学校給食を受ける児童の学校教育法二十二条一項に該当する保護者で次の各号の一に該当するものに対して、学校給食費の全部又は一部を補助する場合には、当該設置者に対し、当分の間、政令で定めるところにより、予算の範囲内において、これに要する経費の一部を補助する事ができる。

一 生活保護法（昭和二十五年法律第百四十四号）第六条第二項に規定する要保護者（その児童について、同法第十三条の規定による教育扶助で学校給食費に関するものがわれている場合の学校教育法二十二条第一項に規定する保護者を除く。）

二 生活保護法第六条第二項に規定する要保護者に準ずる程度に困窮している者で政令で定めるもの

竹尾政府委員による提案理由は次の通り。「提案の理由の第一は、学校給食法の適用を中学校等義務教育諸学校に及ぼすことであります。……提案の理由の第二は、準要保護児童の学校給食に要する経費の一部を国において補助しようとすることであります。すなわち現行の学校給食の実施上、一つの支障となっているものに、いわゆる準要保護児童の給食費の問題があるのであります。これら準要保護児童の給食費について教育的見地から何らかの援助の方途を講ずべきことが、かねがね強く要望されていたのであります。……児童のうちで、その家庭が経済的に困窮いたしているために、給食を受ける児童の保護者が負担すべき学校給食費を、学校に持参することができない児童が若干認められるのであります。従いましてこれらの児童のために何らかの措置を講じない限り、学校給食に全児童が参加するという建前はくずさざるを得ないことになるのでございます。学校給食の実施上、このような自体が生ずることはまことに遺憾であると申さなければなりません。もとより国といたしましては、このような困窮児童に対しましては、その貧困度に応じて生活保護法による教育扶助の制度を通じて、学校給食費を

給与しているのですが、この教育扶助の対象となる児童のほかに、なおその家庭の貧困度が生活保護法の適用を受ける者と同等またはこれに準ずるものと認められるいわゆる準要保護児童が、その学校給食費の負担に耐えかねている実情であります。国といたしましては、さしあたり公立小学校におけるこれら準要保護児童の学校給食費の一部を補助するため必要な経費を昭和三十一年度の予算に計上いたし、この法律案に基き、補助制度を発足させようとするものであります」¹⁰²。

ようやく準要保護者への補助が明文化された点でこの改正は評価ができる。しかし、学校給食の対象が中学校までに広げられたにもかかわらず、補助の対象は小学校までであったというのは、準要保護者支援という点から見れば不十分と言わざるを得ない。だが、衆議院ではたいした議論はおこなわれず、質問者も河野正委員ただ一人と、寂しい限りであった。とはいえいくつかの論点がとりあげられたので、ここで紹介する。まず、学校給食法の精神からいって、準要保護層の中学校生徒についても援助すべきであるとの質問があった。政府側は財政事情が許せばそうしたいと回答した。次に、学校給食法2条にいう、食生活の合理化・栄養改善・健康の増進について、どのような措置がなされているのかというものであった。政府側は、実施基準を文部省が定めて、その基準になるべくのせるように指導していると回答した。具体的には、主食はパン、タンパク質源として脱脂粉乳を使うように奨励しているとのことであった。最後に、費用負担について、河野は「私は当然これは地方団体が負担すべきものであり、またそれに対しましては、当然政府が考慮すべきものであるという考え方を強く持つわけであります」と述べた¹⁰³。ここで費用負担の問題が出ている。河野は地方負担が望ましいとしているが、国の将来を担う子どもの食について、国の適切な役割を考究する姿勢があってもよかったのではないか。就学奨励法の検討の際にも、国と地方との関係の議論はあったが、結局はなおざりのまま先送りされていて、この問題は現在まで持ち越されてしまっている。

参議院の方は、活発な議論がおこなわれた。論点を整理すると、第一に、いわゆる夜間中学¹⁰⁴に対する援助は行うのか、第二に、学校給食法7条2項にいう政令の定める国の補助率とは

¹⁰² 第24回国会衆議院文教委員会議録第9号(1956年2月23日)3頁。

¹⁰³ 第24回国会衆議院文教委員会議録第16号(1956年3月16日)1-3頁。

¹⁰⁴ 夜間中学というのは通称で、ひとつは学校教育法施行令25条5号にある「二部授業」を行うもの(夜間学級)であり、もうひとつは法令や制度に根拠を持たないもの(「自主夜間中学(校)」)である。前者は中学校の一部であるから課程を修了すれば中学校の卒業証書を得ることができるが、後者の場合は修了しても資格は得られない。夜間中学については、米田俊彦「夜間中学」久保・米田・駒込・児美川編著『現在教育史辞典』(東京書籍、2001年)106頁。会議録には、「二部授業」「学校教育法の認めていない夜間中学」との語がみられることから、ここでは夜間学級と自主夜間中学の双方を指しているものと

どうか、第三に、準要保護児童の実態について、第四に、教育扶助との一元化について、である。

第一に、夜間中学への援助であるが、文部省は夜間中学を廃止し、昼間の中学に直したいとの意向を持っていたため、援助はわなないことになった。

第二に、政令についてである。財政難の市町村への対応をどうするかという問題である。矢嶋三義委員が次の質問をしている。「小学校の設置者が、……学校給食費の全部又は一部を補助する場合には、国はその設置者に対し、当分の間政令で定めるところにより予算の範囲内において……これに要する経費の一部を補助するとありますが、この設置者が補助する額によって国が補助する率、額というのが変わってくる。それを政令で定めようとしておられるわけですが、政令はこういうふうにお決めになるつもりか。この設置者が財政的に苦しいところは、一部しか補助できないと思うのです。財政的に豊かなところは全部補助できる。ところが一部しか補助できないような財政的に苦しいところほど、準要保護児童に対して補助しなければならぬという必要性があるのじゃないか」。これに対して小林政府委員は、政令には「学校の設置者が補助する経費の二分の一を国が補助しようというふうに現在のところ書いてあります。従って学校の設置者が自分のところは財政的に苦しいということから、その一部しか補助しない場合において、国の方でその市町村の補助する一部を上回って補助するということは、現在のところ考えておりません」と答弁した¹⁰⁵。

第三に、準要保護児童の実態については、その人数と負担能力が問題となった。前者については、秋山長造委員がだいたい何人くらいいるのかと聞いたところ、小林政府委員は「確実な理論的な根拠があるというわけではございませんが、大体の推測としましては、生活保護法の児童数程度は、準要保護児童があるのではなかろうかというような推定はいたしております」とし、具体的には、小学校で 21 万人程度ではないかと答えた¹⁰⁶。さらに、秋山委員は「生徒の生活状態といえますか、生活環境といえますか、そういう面の調査、統計というようなものを、もう少し文部省自身において徹底的におやりになることがいいのじゃないか、必要じゃないかというように考えるのですが」と述べ、政府側も同調した。さらに秋山は、児童の生活環境等の調査にとってもっとも重要なのは、経済的な問題であり、この面の調査がおろそかにされているとして、次のように述べた。「やはり重要なのは、この経済的な児童の生活環境の調

思われる。

¹⁰⁵ 第 24 回国会参議院文教委員会議録第 12 号 (1956 年 3 月 27 日) 3 頁。

¹⁰⁶ 第 24 回国会参議院文教委員会議録第 13 号 (1956 年 3 月 29 日) 3 頁。

査ということだと思ふのです。それがやはり一番基本だし、それからまた、第一線で日々何十人かの子供を受け持って教育の実務に携わっておる一線の教員にとっても、一番大きな悩みの種はこの問題なんです。……受け持っている子供たちの経済的な生活環境という問題が一番の悩みの種だと思う。これを解決しなければ、幾らほかの面へ少々お金を注ぎ込んでも、なかなか僕は義務教育というものは、ほんとうにすこやかに育たないと思ふのです」¹⁰⁷。だが、調査は行われなかったようである。実際、準要保護児童の数が、要保護児童の数と同程度というのは少々信じ難く、調査はどうしても必要であつた。こういった調査不足は、就学援助制度運用の歪み、たとえば基準の低さ、情報提供の不十分さにつながっていくことになる。

第四の、教育扶助との一元化については、秋山らが、義務教育無償の原則からすれば、教育扶助と就学援助を一元化し、文部省が担当するのが望ましいのではないかと指摘した。これに対しては、竹尾政府委員が「できるだけ研究をしてみたい」と応えたが¹⁰⁸、その後、研究がなされた形跡はない。とはいうものの、研究がなされたとしても、一元化は、これまでの教育費保障制度の歴史を否定することになり、採用はきわめて困難であるということになったであろう。

1956年の改正は、学校給食法に就学援助規定がはじめてもうけられたという点で、大きな意義を有する。そして、今日でも検討しなければならない論点をすでに提出してくれている。第一に、就学援助制度の自治体間格差について、第二に、生活実態の調査について、第三に、教育扶助と就学援助の一元化と義務教育無償についてである。後でも検討することになるが、ここですこし考えてみるに、自治体間格差については、国が一律の就学援助基準を設ければ解決できるとの意見がありそうである。たしかに一定の効果は期待できそうだが、それでは、現在高い就学援助基準を設定している市町村の基準が引き下げられる危険性がある。一律の基準をもうければよいというような単純な話ではなさそうである。また、生活実態に基づいた給付を行おうとするならば、一律の基準設定がかえって子どもの学習環境の悪化につながりかねないことにも注意が必要である。生活実態に対応した給付をいかにして行うのが課題となるわけである。

¹⁰⁷ 同5頁。

¹⁰⁸ 同4頁、8頁。

(7) 1957 年学校給食法～補助範囲を中学校に拡大

1957 年、補助の範囲が中学校にまで広げられた。条文は次の通り。

国は、公立の小学校及び中学校の設置者が、学校給食を受ける児童の学校教育法二十二条一項に該当する保護者で次の各号の一に該当するものに対して、学校給食費の全部又は一部を補助する場合には、当該設置者に対し、当分の間、政令で定めるところにより、予算の範囲内において、これに要する経費の一部を補助することができる。

一 生活保護法（昭和二十五年法律第百四十四号）第六条第二項に規定する要保護者（その児童について、同法第十三条の規定による教育扶助で学校給食費に関するものが行なわれている場合の学校教育法第二十二條第一項に規定する保護者を除く。）

二 生活保護法第六条第二項に規定する要保護者に準ずる程度に困窮している者で政令で定めるもの

1956 年改正で「小学校」とされていた部分が、「小学校及び中学校」に変更された。稲葉修政府委員による提案理由は次の通り。「現在、経済的な理由によりまして学校給食費の負担が困難と認められているいわゆる準要保護児童の給食費の援助につきましては、さる第二十四回国会において成立しました学校給食法の一部を改正する法律によりまして、市町村がこれらの児童の給食費の二分の一以上を援助した場合には、国が予算の範囲内でその所要経費の二分の一を補助する制度が設けられております。この制度は学校給食費の援助の対象を公立小学校の児童だけに限定して発足いたしました、これを公立小学校の児童に限らず、公立中学校にも及ぼすことが適当であることは申すまでもありません。よって、今回現行法の一部を改正いたしまして、学校給食費の補助を公立中学校にまで拡大することとした次第であります」¹⁰⁹。

この改正については、衆議院での議論は低調、参議院の議論は活発であった。衆議院では、準要保護児童に対する国庫補助の現状と、補助対象の範囲拡大による影響の問題が論じられた程度であった。補助範囲の拡大については、小林政府委員が「大体二四、五万が準要保護の対象とな」り、今回の拡大で「大体十万人程度」が補助を受けることになるとの見通しを述べた

¹⁰⁹ 第 26 回国会衆議院文教委員会議録第 5 号（1957 年 2 月 20 日）2 頁。

110。「十万人程度」以外の子どもはどうなるのかという点については論じられなかった。

この点、参議院では、「大体十万人程度」以外の者はどうなるのかという点が論じられている。小林政府委員は「それ以外のものについては、やはりどうなるのかということでもあります。従来この制度ができる以前から、市町村、あるいは府県等で、相当程度給食費を援助しておった事例もございますが、なるべくそういった方式の援助が、今後も続けられるように指導をしていきたい」とした。この答弁は国の責任回避の姿勢が明確であったから、高田なほ子委員が、「だんだん貧富の差が大きくなるし、実際に準要保護児童でも、国の補助の手が伸びないということは、まことに情けないことで、どうかこれは早急に、大臣もこの席におられるわけですから、すべての子供たちに国の補助の手がいくように、もっともっと大蔵省にこの実態を知ってもらって、一刻も早く、これが完全に施行されること、私は強く希望いたしますが、この際大臣にも、本件については特に法の精神を尊重するためには、予算的にそういう手が打たなければ、幾ら法律を形式的にそろえても、何にもならないということでもあります」と強く批判した¹¹¹。

この改正に際しては、政府側が、そもそもすべての準要保護児童生徒に補助が行き渡らない制度設計をしていたことが問題として指摘できる。その後どのような予算措置がなされたのかは判然としないが、国が、市町村や都道府県による援助を「あて」にしていたことからすれば、その後もすべての準要保護児童生徒に援助が行き渡ることはなかったと考えざるを得ない。自治体間格差はそのまま放置されつづけ、現在に至っている。この格差にさらに拍車をかけたのが、2005年の準要保護規定の廃止であった。このような国と地方自治体との事務配分の不明確さは、低所得世帯保護という点から見ればマイナスに働いたと見ざるを得ない。2005年の準要保護者への国庫補助廃止は、この不明確さを突いたものとみることができるのである。

(8) 2008年学校給食法改正～「食育」の登場

1957年までの改正においては、学校給食の目的は二つ、すなわち教育目的と栄養改善の目的の二つがあることは確認されていて、どちらかといえば栄養改善目的に主眼が置かれていた。この二つの目的の優先順位を逆転させたのが、2008年の学校給食法改正である。この改正に

¹¹⁰ 第26回国会衆議院文教委員会議録第11号(1957年3月20日)7頁。

¹¹¹ 第26回国会参議院文教委員会議録第15号(1957年3月29日)11頁。

より、学校給食の主目的は、「栄養改善」から「食育」へと転換された。

2008 年学校給食法は、1 条で次のように定め、学校給食の目的を明確にした。

この法律は、学校給食が児童及び生徒の心身の健全な発達に資するものであり、かつ、児童及び生徒の食に関する正しい理解と適切な判断力を養う上で重要な役割を果たすものであることにかんがみ、学校給食及び学校給食を活用した食に関する指導の実施に関し必要な事項を定め、もって学校給食の普及充実及び学校における食育の推進を図ることを目的とする。

なぜ改正なのかというと、戦後の食糧難の時代に比べ、食糧事情が改善されたうえ、児童生徒の朝食欠食や偏食等の食生活の乱れ、肥満や痩身などの課題が指摘されるようになったことや、食育基本法が成立したため、学校給食法も現代の状況に適応させる必要があると判断されたのが理由とされる。この条文について文科省は、『食生活の改善』から『食育の推進』へのスローガンを掲げ、「今回の学校給食法の改正においては、これまで『食生活の改善』に寄与するとされていた法律の目的を、学校における『食育の推進』を図ることを目的とするなど、学校給食の今日的な意義や食育に果たす役割をいっそう重視することになりました」として、学校給食の主目的の転換を明確にしている¹¹²。

これまで、学校給食には二つの目的があり、どちらかといえば栄養改善目的に重点が置かれていたのが、これを逆転させたところに 2008 年改正の大きな意義がある。なお、文科省の記述では、これまでの学校給食法の目的は栄養改善のみであったかのようなようであるが、この認識には誤りがある。そうではなく、「優先順位の逆転」が 2008 年改正の大きな意義である。この点に関し、文部省の井上恵嗣が、学校給食法は改正前も教育目的を掲げていたので、学校給食の目的が変わったわけではないとしているが¹¹³、こちらの方が認識としては正確である。

食育への目的転換は、学校給食法の教育観の「逆転」を意味する。食育は、社会の責任を前提とするものとはいえない。食育基本法をみても、食育の責務は、国・地方公共団体だけでなく、国民・教育関係者、はては農林漁業者等・食品関連事業者等に及んでおり、社会権基底的教育観に基づいたものとはいえない。自由権基底的教育観への「逆転」がおこったのである。

¹¹² 文部科学省スポーツ・学校健康課「学校給食法の改正」文部科学時報 2008 年 8 月号 32 頁。

¹¹³ 井上恵嗣「学校給食法は変わらぬ——学校給食法の改正について——」食育フォーラム 2008 年 10 月号 10 頁。

(9) まとめ

ここまで、学校給食法の就学援助規定の成立過程を追いかけてきた。この過程を、教育観と制度の特徴に照らして整理したのが図表5である。

図表5 学校給食法の変遷

	教育観	制度
1953 年学校給食法案	双方	限定的
1954 年学校給食法案	双方	限定的
1954 年学校給食法	(やや) 社会権基底の	普遍的 (準要保護規定なし)
1956 年学校給食法	(やや) 社会権基底の	限定的 (小学校まで)
1957 年学校給食法	(やや) 社会権基底の	限定的 (中学校までに拡大)
2008 年学校給食法	(やや) 自由権基底の	限定的

[出典] 筆者作成

まず、「双方」とあるのは、栄養改善の目的と教育目的のどちらが優先的な目的なのかははっきりしないという意味で用いている。学校給食法の教育観は、双方であったのが、社会権基底的な方向へ向かい、さらに自由権基底的へと変遷していく過程ととらえることができるということになる。

次に、「(やや) 社会権基底の」とあるが、これは「どちらかといえば」という意味である。栄養改善か教育か、どちらも重要ではあり、教育目的ではないとまでいうことはできないが、子どもに栄養を行き渡らせることのほうがより喫緊の課題を考えられていたということである。そしてその(やや)が、時代の進展(食糧事情の改善等)により取り外されて、食育へと切り替わったというわけである。

そして、1954 年学校給食法を「普遍的制度」と分類しているが、これは、すべての子どもについて有料(市町村による特別措置は除く)としていたという理由で、普遍的な制度と評価した次第である。有償で普遍的、という制度設計は、今日の学校給食制度と同じであるが、減免等の例外措置が、少なくとも法律上は存在していない点で異なっている。しかしこの発想は、

栄養改善の考え方から問題があり、すぐに消滅した。なぜなら、給食費を支払えず、給食を食べられない子どもたちを放置することは、栄養改善に取り組むべきは国家・社会であるとの建前から考えると、できない相談であったからである。

結局は、学校給食は原則として有償としながら、1956 年改正により、就学援助規定を設けるということで落ち着いた。学校給食の二つの目的は維持されたままであったから、就学奨励法と比較すると、栄養改善にとりくむのは社会の責任という観点がより明確であった。第一に栄養改善、第二に食育という順位づけは明確であったといえる。 ⇐

しかし、2008 年改正によって食育が学校給食の中心に据えられたことは、この順位付けの逆転を意味する。食育は、社会の責任においても実施されるべきものであるが、国民や関係者も取り組むべきものであり、社会の責任という点では、(提唱者の意図に関わらず) 後退したと評価できる。したがって、学校給食法の場合においては、2008 年改正において、自由権基底的教育観が優位である限定的制度という性格が明確になったということになる。

21 世紀にはいつから、子どもの貧困が深刻化しており、健康格差の拡大も指摘されている¹¹⁴。この状況に鑑みれば、すべての子どもに栄養を行き渡らせるという「食の保障」という意味での栄養改善の理念をかんたんに後退させることはできないはずである。また、食の保障は、憲法 25 条 1 項の生存権規定の要請でもあり、憲法 25 条 2 項における、すべての生活部面についての国の向上・増進義務からの要請ともいえる。このことをふまえるなら、学校給食は、生存権理念の学校生活への反映と捉え、食育は生存権保障の手段として捉えるべきではないか。

第 3 節 学校保健法

つづいて、学校保健法(現学校保健安全法)の就学援助規定の成立過程を追っていく。学校保健安全法 17 条および 18 条は、国は、要保護者および準要保護者が、いわゆる学校病に罹患した場合の費用援助について定めた就学援助規定をおいている。本節は、この規定の成立過程を追う。まず学校保健法が成立以前の歴史を見た後に、次に成立過程を追うこととする。なお、現行条文は次の通りである。

¹¹⁴ 近藤克則『健康格差社会』(医学書院、2005 年)、川上憲人・小林廉毅・橋本英樹『社会格差と健康』(東京大学出版会、2006 年)など。

17 条 地方公共団体は、その設置する小学校、中学校、中等教育学校の前期課程又は特別支援学校の小学部若しくは中学部の児童又は生徒が、伝染性又は学習に支障を生ずるおそれのある疾病で政令で定めるものにかかり、学校において治療の指示を受けたときは、当該児童又は生徒の保護者（学校教育法第 16 条に規定する保護者をいう。）で次の各号のいずれかに該当するものに対して、その疾病の治療のための医療に要する費用について必要な援助を行うものとする。

1. 生活保護法（昭和 25 年法律第 144 号）第 6 条第 2 項に規定する要保護者
2. 生活保護法第 6 条第 2 項に規定する要保護者に準ずる程度に困窮している者で政令で定める。

18 条 国は、地方公共団体が前条の規定により同条第 1 号に掲げる者に対して援助を行う場合には、予算の範囲内において、その援助に要する経費の一部を補助することができる。

（1） 学校保健法前史¹¹⁵

学校保健の歴史は古く、戦前は学校衛生とよばれていた。1872 年、学制が実施された当時は、学校衛生に関する施策はほとんど実施されていなかったが、1890 年に小学校令が改正され、以後の学校衛生の基盤となる規定が設けられた。小学校令 19 条において、小学校の設備準則を文部大臣が定めることとされ、これに基づき、1891 年に小学校設備準則が定められたのであった。また、伝染病等の疾病にかかった児童の就学に関する具体的規定がおかれた。同じ年には文部省に学校衛生専門の職員がおかれた。

1896 年、文部省に学校衛生顧問が置かれ、実態調査結果をふまえて学校衛生に関する事項が審議された。その結果、1897 年に「学校清潔方法」、「学生生徒身体検査規程」、1898 年には、「公立学校ニ学校医ヲ置クノ件」、「学校伝染病予防及消毒方法」等がたてつけに定められ、現在の学校保健の骨格が形作られた。これらの仕組みが整備された背景には、就学率の上昇により児童中に有患者が激増しつつあったため、これに対応する必要があったことがある。

¹¹⁵ この部分の記述は、大塚正八郎『学校保健』（大修館書店、1971 年）3-10 頁、杉浦守邦「学校保健百年」文部時報 1142 号（1972 年）43-50 頁、文部省監修・財団法人日本学校保健会編『学校保健百年史』（文部省・日本学校給食会、1973 年）、「学校保健法制定前夜」文部時報 1225 号（1984 年）48-50 頁を参考にしてまとめた。

大正期に入ると、健康障害の原因を除去することを目的とした学校衛生にくわえ、「個性に応じた健康の保護と増進をはかる」¹¹⁶ことも任務と考えられるようになった。また、1920年に定められた「学校医ノ資格及職務ニ関スル件」には、学校医の任務として、従来の環境衛生と身体検査に関する職務のほかに、「病者、虚弱者、精神薄弱者ノ監督養護ニ関スル事項」があげられ、これらの者への就学上の助言、校内での取扱いの指導に従事することが求められた。さらに、トラホームや結核対策も講じられるようになった。

昭和初期には、世界的に起こった経済恐慌や不況、凶作などにより、多数の栄養不良児が出たため、学校衛生はその救済という役割をも担うことになった。1928年の学齢児童就学奨励規程による食糧の給与や、1932年の学校給食臨時方法による給食給与などである。しかしこのような施策は、十五年戦争の勃発とともに、性格が変化していく。たとえば、1937年に学校身体検査規程が改定されたが、その目的に「身体ノ養護鍛錬ヲ適切ニシ体位ノ向上ト健康ノ増進トヲ図ル」ことがあげられたように、学校衛生の目的は、弱者救済から、体位向上すなわち健兵養成へと転換されていった。

このように、戦前においてすでに学校衛生に関する諸施策は実施されていたが、「これらの法令や制度は、医学的色彩の濃いものであり、しかも、学校衛生における管理面に重点が置かれており、教育面はあまり重視されていなかった。さらに、身体検査、環境衛生、衛生関係職員等について個別に規程が置かれていたため、現在のような学校保健の管理における体系的かつ計画的な運営はできなかった」¹¹⁷。戦前の学校衛生は、疾病への対応、戦争対策などへの対症療法的な施策にとどまっていた。

十五年戦争の激化、そして敗戦は、生活環境を極端に悪化させた。貧困、食糧不足、非衛生的な環境のもとでの生活は、児童の健康を害し、疾病（とりわけ結核）を蔓延させた。政府は、学校給食の再開や学校身体検査規程の改正などによる対策をとり、成果を上げようとした¹¹⁸。そして、1947年の学校教育法において、小学校の教育目標に「健康・安全で幸福な生活のために必要な習慣を養い、身心の調和的発達を図る」という文言が入れられ、さらに、1949年の中学校保健計画実施要領では、学校衛生という語が学校保健と改められた。

これらの対策は、次の諸法令にもとづいて実施された。学校の保健、児童生徒の健康管理に関して、「学校においては、学生、生徒、児童及び幼児並びに職員の健康増進を図るため、身

¹¹⁶ 杉浦前掲論文 46 頁。

¹¹⁷ 前掲論文「学校保健法制定前夜」49 頁。

¹¹⁸ 杉浦前掲論文 49 頁。

体検査を行い、及び適当な衛生養護の施設を設けなければならない。身体検査及び衛生養護の施設に関する事項は、監督庁が、これを定める」と定めた学校教育法 12 条（旧規定）および同法施行規則 12 条の 2 並びにこれらに基づいて制定された学校身体検査規程（昭 23 文令 7）、学校清潔方法（昭 24 文訓令 2）等により、あるいはまた旧憲法下の学校伝染病予防規程（大 13 文令 2）および学校医職務規程（昭 7 文令 3）等に基づく文部省による指導措置によって行われた。対策は、一定の成果を上げたようである。1955 年頃には、「学童の体位は、……どの年齢どの項目においても、戦前の最高を示した昭和十三年頃の数値をこえるに至った」のであった¹¹⁹。

しかし、学校保健に関する概括的根拠規定は存在したとしても、予算措置のための個別具体的な法律の規定を欠いたままの行政庁による指導では、学校保健の水準を高めるのは困難であった。このため、学校では、「金のかからない対策」として、疾病の自己責任性を説く「健康教育実践強調運動」を推進するといった指導しか行われていなかったという¹²⁰。そこで、1958 年、「学校における保健管理についての全国的水準を維持し、向上するための諸条件を整備」するための法律として、学校保健法が制定された¹²¹。

（2）学校保健法における就学援助規定の成立

1958 年に制定された学校保健法は、学校における保健管理制度全般にわたる統一的立法であり、「学校における保健管理制度の全般にわたり必要な基本的事項をできる限り総合的に規定した」ものである¹²²。その内容は、学校保健計画、学校環境衛生、健康診断、伝染病の予防、学校保健技師、学校医、保健室、保健所との連絡、学校病への財政補助など多岐にわたる。就学援助規定もそのうちのひとつであった。以下、就学援助規定の制定過程を追っていく。①提案理由（衆参でほぼ同じなのでまとめて扱う）、②参議院での議論、③衆議院の議論の順で述べる。

①提案理由についてである。松永東文相は、この法案が、学校における保健管理に関し必要な事項を定め、学校における保健管理についての全国的水準を維持し、向上するための諸条件

¹¹⁹ 杉浦前掲論文 49-50 頁。

¹²⁰ 友定保博「学校保健の行財政に関する研究（第 2 報）－「学校保健法」成立過程の考察－」山口大学教育学部紀要 25 巻 3 号（1975 年）21 頁。

¹²¹ 竹中俊子「学校保健法」季刊教育法 110 号（1997 年）77 頁。

¹²² 渋谷敬三「学校保健法と同法施行令・施行規則について」教育委員会月報 10 巻 6 号（1958 年）37 頁。

を整備しようとするものであるとし、法案の意義について次のように述べた。「学校は、御承知の通り多数の児童、生徒、学生または幼児を収容して教育を行うところでありますから、人的にも、物的にも、最も健康に適した環境でなければなりません。また児童、生徒等の健康は、学校教育における学習能率の向上の基礎でもあり、さらには健康の増進そのものが、教育の目的につながるものであります。およそ、児童、生徒、学生及び幼児並びに職員の健康の保持増進をはかることは、学校教育の円滑な実施と、その果の確保に資する基本的要件の一つと言わなければなりません」¹²³。

就学援助規定については、内藤誉三郎政府委員が次のように説明した。「第五章は、地方公共団体の援助及び国の補助に関する規定であります。学校において健康診断を実施し、児童、生徒の疾病が発見された場合等に、学校において疾病の指示をいたしましても、従来の最も大きな隘路は、経済的理由によって医療費を支出することが困難な要保護および準要保護の児童、生徒の場合であります。この法案におきましては、地方公共団体は、その設置する義務教育諸学校の児童または生徒の保護者のうち、要保護および準要保護のものの児童または生徒が、政令で定める伝染性または学習に支障を生ずるおそれのある疾病について学校において治療の指示を受けた場合は、その疾病の医療に要する費用について必要な援助を行うものとし、その地方公共団体の援助に要する経費の一部について国は補助することができることといたしております。なお、政令で定める疾病とは、学校病ともいわれるトラホームその他の眼疾、伝染性皮膚疾患、中耳炎、アデノイド、蓄膿症、齲歯、寄生虫卵保有を予定しており、また、国の補助については、二分の一の補助を予定し、なお、公費負担割合は、要保護児童、生徒については全額、準要保護児童、生徒については半額を予定しております」¹²⁴。

就学奨励法および学校給食法では、最初に小学生への保障を行い、次いで中学生へと拡大するという形がとられていた。これに対し、学校保健法においては、当初から小中学生への保障を行うことが打ち出されている。これは、就学奨励法および学校給食法の改正により、保障の範囲がすでに確定していたことが理由として考えられる。学校保健法の就学援助規定は、就学奨励法および学校給食法における就学援助規定をふまえた形で成立しているということである。もうひとつ、疾病の治療は緊急を要するものであるがゆえに、小学生と中学生に区切って別個に扱うことはできないとの考えもあったものと思われる。

¹²³ 第28回国会参議院文教委員会会議録（1958年3月6日）4頁。

¹²⁴ 同5頁。

②参議院での議論についてまとめる。参議院においては、第一に、健康診断の準備ができて
いるのか、第二に、養護学校の充実、第三に、要保護・準要保護児童生徒への予算措置、第四
に、要保護、準要保護児童生徒の罹病率、第五に、ケースワークの重要性、第六に、所得格差
と学力格差・健康格差、といった諸点に関し審議がおこなわれた。以下順にとりあげていく。

第一に、健康診断の準備についてである。松永忠二委員から、健康診断の結果に基づいて適
切な措置をとるというが、「健康診断が行われて適切な措置がとられるだけの準備ができてお
るのかどうか」との質問があり、内藤が次のように答えた。「従来も健康診断は文部省の省令
でやっておりました。その場合にも、適切な措置が講ぜられているわけでございます。今回は
そういう省令を新しく立法化いたしました。その際に、このたび従来と変わりました点は、主
として貧困児童に対する治療費の補助でございます。ここでいう適切な指導とは身体検査を行
なって、まず第一にからだの悪いものはこれをなおすように治療を勧告することであります」

125. 健康診断の立法化と治療費の補助をセットにして考えられており、このことは評価できる。

第二に、養護学校の充実についてである。養護学校の問題は、就学援助規定と直接の関わり
はないが、この法案の狙いが明確に現れているので、ここでとりあげておく¹²⁶。松永委員が、
養護学校を充実させなければ、適切な措置をとれないのではないかと質問したのに対して、内
藤政府委員が次のように答えている。

「この法案の主たるねらいは、学校保健でございますので、学校における児童の健康管理が
主でございます。ですから子供の健康を診断いたしまして、それが治療を要するような者に対
しては、治療を施してやる、そうしてなお学習に差しさわりのある場合は、学習に差しさわ
りのないように入作業を命ずるとか、あるいは勉強を緩和するとか、いずれにいたしましても、
早く治療して、健全なからだにして学習能率の向上をはかるというのが、この法案の趣旨で
ございます」¹²⁷。

子どもを健康にすることで、学習能率を上げようというわけである。学校給食法や就学奨励
法の制定過程では、教育の機会均等や義務教育の無償はいわれたが、そこから学習能率の向上
を期待するという考え方は見られない。学校保健法の就学援助規定は、健康を学力向上の手段
とするという点で、ほかの就学援助各法とは異なった視点を提供している点で注目される。な

¹²⁵ 同上。

¹²⁶ 参議院の審議過程において最も時間が割かれたのは養護教員の位置づけの問題であるが、本稿の関
心とは異なるのでこの点はとりあげない。

¹²⁷ 第28回国会参議院文教委員会会議録7号(1958年3月13日)4頁。

お、この点に関し、ここでの議論は、養護学校に関する脈絡で論じられているため、準要保護者保護とは異なるのではないかとの疑問もありうる。しかし、この批判は的外れである。養護学校では健康を学力向上の手段と捉えられることができ、小中学校ではそうではないということにはならないからである。

第三に、要保護・準要保護児童生徒への予算措置についてである。この点に関して、松永委員が「十七条の地方の公共団体の援助というところに、生活保護法に規定する要保護者に準ずる程度に困窮しておる者で政令で定めるものというのが出ておるわけですが、……どのくらいの一体パーセントのものを考えているのか、それと実情と、どういうふうに一体果してマッチしているものか」¹²⁸と質問した。

内藤政府委員は、大体準要保護児童生徒は二％であるから、それにあわせた予算措置をとればまかなえると答弁したが、松永委員は、「……今二％という話があったのですが、現実には予算案の中では、生活保護の人員というものは昨年より三・五％増加しておるのです。あるいは失業対策事業費吸収人員等は一割一分増加をしておるのです。そういうことを考えてみたときに、統計が二％出ましたからというような、そういうことでは実際は準要保護児童を十分救うことができない予算なんです。……やはり現状からこの準養護児童というものは非常にふえておるという状態があるのですから、いつまでも二％などというようなことを言っておったのでは、実情に即さない」と反発し、もし二％を超える準要保護児童が現れたらどのように扱うのかと質問した。内藤は、その場合は新たに予算措置を行うとした¹²⁹。就学奨励法、学校給食法の議論でも準要保護児童の数が議論されたが、政府側の数字は二転三転しており、はたして正確な数字なのかどうか、疑問が残る。実態調査の甘さを指摘しうる。

第四に、要保護・準要保護児童生徒の罹病率¹³⁰についてである。竹中勝男委員は、低所得世帯の児童生徒は罹病率が高いのだから、政策の実施にあたって、所得の低い世帯に重点を置くべきであるとして、次のように述べた。少し長いが引用する。

「……要保護児童あるいは準要保護児童、その辺に実は非常にいろいろ問題があるのが現実なんです。というのは、言うまでもなく罹病率と経済階級というのは反比例するのです。すなわち、所得の少い者ほど罹病率が高い、そうして現実には二％や三％じゃないのです。いわゆるボーダーライン層というものは八百万人くらいあります。一週に二十四時間以下の仕事しか

¹²⁸ 同 6 頁。

¹²⁹ 同 7 頁。

¹³⁰ 同 8 頁。

ない潜在的失業者が約一千万人おります。そうしてそういう生活のしわ寄せは、実際は働く者よりも子供に来るのです。だから子供の健康が一番ほったらかされるのです。ところが、これが将来国民全体の健康の上から言っても、これは社会的な健康の上から言っても、この健康から来る場合が非常に多いのです。虚弱な者あるいは何か異常な健康の者、こういう者が青年犯罪、あるいはおとなになってからの失業の原因になっております。だから、ここにいろいろな焦点を合せていく必要がある。せっかくこういうりっぱな法律ができたのですから、金持ちの子は健康管理なんかしなくともかまわないのです。しかし、貧乏人の子どものために、この法律は活きた働きをすると考えております……、ことに貧乏人のために非常な罹病率の高い、そうしてその子弟、そこらに焦点を置かれるように希望しておきます」¹³¹。

竹中の発言は、以下のふたつの点において重要である。ひとつは、すでに健康格差の考え方が現れていること、そしてその解決策として学校保健が位置づけられていることである。1960年代の高度成長期に入ってから、格差問題は棚上げされてしまった感があるが、1950年代の時点で、貧富の差と学力との連関、健康との連関が存在することは「定説」とされていたため、竹中のような指摘があったわけである。そしてここからは、子どもの健康を実現するための国の責任が明確に意識されていたことも読みとることができる。もうひとつは、「将来国民全体の健康」という視点が示されていることである。社会の存続と発展のために子どもの健康が重要であるとの指摘は、健康は個人レベルだけで考えておけばすむ話ではないことを示している。失業や過剰な労働時間や犯罪を防止するなど、社会関係資本の整備といった、社会レベルでの対応を求められていることを、竹中はすでに指摘していた。

第五に、ケースワークの重要性の指摘についてである。要保護・準要保護児童生徒へのケースワークの必要性を説いた質問を竹中が行っているので、ここでとりあげておきたい。竹中は次のように述べている。「……そういう人たちの家庭の経済ですね。要保護児童だとか、準要保護児童、そういう家庭的な経済的な背景、学童の健康及び性格、こういうものをもっと具体的に総合的に、しかも個々のケースについて取扱うことが、非常に教育上は必要だと思うのですが、厚生省でいういわゆるケース・ワーカーというような仕事をする教員がぜひとも必要だと……いわゆる学校の教師がケース・ワーカーの仕事をするということであれば、ほんとうの健康管理、あるいはこの道徳教育まで含めて非常に効果を上げることはむずかしいだろうと

¹³¹ 同8頁。

思います……」 132。

生活保護世帯に対しては担当のケースワーカーが存在するが、準要保護世帯については存在しない。この点についての懸念を表明したものである。松永文相は、担任がその役割を果たすべきであるとしたが、要保護世帯、準要保護世帯への手厚い保障が必要であるとする点では一致していた。実は、この指摘もきわめて重要である。個々のケースについての対応というのは、これまでの就学援助制度にはなかった発想であった。小・中学生のいる低所得世帯というカテゴリーへの保障をどうするかという点からしか、保障のあり方は論じられてこなかった。健康に対するニーズは個々人で異なるから、ある意味では当然のことであったが、これまで見落とされていた。

第六に、所得格差と学力格差・健康格差の問題である。これも竹中である。所得格差と学力格差、健康格差の問題にも触れている。長いが引用する。

「児童憲章もあり、児童は健全に育てなくちゃならないということ、児童は教育を受けなければならないということは、国の義務として宣言してあるわけなんです、実は健康にしても、知能にしても、生活にしても、その基礎になるものは、やはり家庭の所得なんですね。それでこれはその日本の教育、ことに初等教育という非常に重要な、これはやはり経済階級というものもしっかり分析することだと思うのです。どういう階級に一体児童たちが所属しておるのか、どういう家庭の所得があるか、そういうことを健康管理の面でしっかりやはりそのケース・ワーカーというのは、そういう、もっと客観的に児童とは何か、児童の、AならばAという児童がどういう家庭の環境におるのか、どういう食事をとっておるのか、どういう衣服を着ておるのか、どういうところで寝ておるか。そういうことが性格を形成してくるわけなんですね。で、せっかくこういういい法律ができる場合に、もう少し深さを持った、手の行き届いた方策を実際的に講じていく必要があるんじゃないか。この前も言ったように、罹病率というものは、はっきり経済階級と相互的な関係を持って経済の低い、所得の低い階級は利用率が高いという、こういう関連性を持っておるのです。そうして、私どもは所得の低いものは知能もやはり低いのだ、教育学習の能力も低いのだ、こういうように見ておるのですが、これは事実だろうと私どもは考えておりますが、こういう点に関しては、もっとこの養護教育という制度を、現実の日本の貧乏な経済の基盤の上に立っておる日本の教育というものは、もう少し現実に即した、

日本の経済に対応した教育制度というものを確立する必要があるように私は思うのですが、重ねて、これはそういう考えに基いた学校保健法の施行をしていただきたいと思うのですが、一応文部省のお考えを聞いておきたい」。

内藤政府委員が次のように答弁した。「お説ごもっともだと思います。そういう意味でこの法案では、大体要保護児童と準要保護児童につきましては、治療費を支給いたします。それで全国の学童を全部健康診断を行いまして、その健康診断の結果、治療を要する者は治療をさせます。そうして丈夫なからだにして学習効果を上げていく。……いわゆる貧乏な階級の子供たちは、疾病率が多いのであります。そこで、この法案におきましては、要保護児童及び準要保護児童につきましては、市町村で治療費を支給する、それに対して国が二分の一の補助を行う、かようにして疾病を治療いたしまして学習効果を上げていきたい」¹³³。

これも重要である。健康格差が既に指摘されているのもさることながら、健康の問題を解決することによって、学習能率が向上し、ひいては学力が向上するという発想が取られている点も重要である。また、健康の問題を解決し、学習能率を上げることは、国および市町村の役割と考えられていたことにも注目されねばならない。明確に、社会権基底的教育観が採用されていたのであった。

法案は全会一致で成立し、衆議院に送られた。

(3) 衆議院での議論

衆議院においては、健康診断の結果、治療を勧告しても、経済的理由から実施しない人がいるのではないかという点と、地方が準要保護の範囲を絞っていることについてどのように考えるかという点が論じられた。

第一の、治療を勧告しても実施しない人がいるのではないかという点についてである。この点について、河野正委員が次のように述べた。「今後市町村の教育委員会は児童、生徒、学生及び職員に対しまして健康診断を行う、この法案が成立いたしますならば、そういった計画が逐次実施されると思うのであります。ところが、この健康診断に基いて保健上必要な場合には治療の勧告を行うということでございますが、実際問題として、たとえば要保護者あるいはそ

¹³³ 同 5～6 頁。

れに準ずる準要保護者の場合は、二分の一なりあるいは全額の補助がございますから問題ないとしても、いわゆるボーダー・ラインと申しますか、要保護者でもなければ準要保護者でもない、しかしながら非常に生活上、経済的に問題があるというような家庭も私は少々あると思います。そういった場合に、治療を勧告して、果してそれが実際問題としてうまく実施されるかどうか……私は将来の問題としては、治療を勧告する以上は、それに対する経済的な責任も持つというようなことの方がむしろ望ましいのじゃないか」。

内藤政府委員が答弁した。「身体検査の結果、治療を要する者に対しては治療を勧告するわけであります。この場合保護者に十分な経済的能力のない方も多いと思っております。そこでその結果どうしても治療費を出せないというような者がだんだんはつきりして参ると思います。ことに困難なものは、いわゆる生活保護法に言う要保護者でございます。この生活保護法の適用を受ける児童については、これは無条件に市町村で治療費は支出するわけでございます。なお、それに準ずる程度の者を本予算では二%見込んでおります。私どもは教科書あるいは給食等を実施して参った関係で、大体二%で救われるのではなかろうかという期待を持っておるわけでございます。もしこの二%で今後十分でないということが明確になりますれば、さらに予算を増強して、一人の未治療者もなく完全に治療ができて、修学の効果を上げ得るようにいたしたいと考えております」¹³⁴。

このやりとりでは、まず、河野が、要保護、準要保護に次いだ低所得層として「ボーダーライン」層を捉えている点が重要である。この考え方は、準要保護基準が切り下げられている現状がしばしば見受けられる今日、準要保護世帯でない低所得層の存在を視野に入れている点で、注目に値する。また、国が全額補助することにしたほうが、成果があがるのではないかとの指摘も、これまでの就学援助各法の制定過程では見られなかったものである。

第二の、地方の準要保護基準の厳格適用については、河野委員が次のように指摘した。

「準要保護家庭の場合には、その半分については地方自治体が面倒を見なければならぬということで……非常に地方で圧縮する傾向がある。これは国が全額見るということになりますれば問題ないのでございますけれども、地方は実際半額持たなければならぬ。そこでそれを極端に厳格に適用していく。そのために実は私ども今日まで給食の問題、あるいは教科書の問題等でいろいろ御便宜をはかっていただきましたけれども、地方に帰りますと、やはりまだそうい

¹³⁴ 第二十八回国会衆議院文教委員会議録第十六号（1958年4月4日）6頁。

った点について非常に大きな問題を残している実例が多々ございます。ところが教科書あるいは給食の場合は、まあまあといたしましても、疾病の場合は人命に関する問題でございますので、教科書あるいは給食も必要なことと思いますけれども、比重の方からいきますと、さらにこの健康管理の面の方がより重要な問題ではないかと判断するのでございます。……地方は今言ったように半分を負担しなければならぬということで、非常に厳格にしぼってきている。そこで中央におきましては、二%で事足りるというふうに御判断願っておられるかも知れませんが、実際はただいま申し上げましたような実情だということを十分お含み願って、今後行政上の指導をやっていただきたい」¹³⁵。

1958年の時点で、すでに準要保護世帯の「絞り込み」が行われていることがわかる。このような絞り込みは、自治体間格差にも直結するものであり、今日的課題でもある。とりわけ、学校保健法においては、就学奨励法および学校給食法において消滅した「準要保護」の文言が残されていることからみても、「絞り込み」については、批判的に検討する必要がある。

また、竹中委員は、準要保護世帯を全体の2%と見込んである点について疑問を呈している。この点は前述した通りで、政府側は2%と表現したり、20万人と表現したりして二転三転しており、正確な人数を把握していなかったものと推測できる。

もうひとつ、内藤政府委員の発言で注目されるのは、健康が教科書や給食より重要であるとの視点が示されていることである。これは、義務教育無償の在り方を考察する際にも、参考になるのではないか。これまでの議論は、義務教育無償の範囲を論じるにあたり、教科書無償法をどのように扱うかについては触れてきたが、健康診断について考察したことはなかった。ところがここでは、健康の重要性が、教科書や給食よりも上位に位置づけられているのである。これはなぜなのか。(4)で述べる。

学校保健法の就学援助規定は、この後大きな改正をされることなく、今日を迎えている。2009年度より、学校保健法は学校保健安全法と名を変え、法の目的も変化した。が、就学援助規定は改正されなかった。改正の過程においては、就学援助規定について論じられることすらなかった。このため、就学奨励法においては、「準要保護」の語が消滅したにもかかわらず、学校保健安全法においては、現在でも「準要保護」の語が残されている。

¹³⁵ 同6頁。

(4) まとめ

以上、学校保健法における就学援助規定の成立過程を追ってきた。ここでまとめる。これまでと同様、図表にするとつぎのとおりである。

図表 6 学校保健法の変遷

	教育観	制度
1958 年学校保健法（現在に至る）	社会権基底的	限定的

〔出典〕 筆者作成

学校保健法にもとづいた就学援助は、社会権基底的で、限定的制度であるととらえることができる。その理由は、次の諸点にまとめられる。

第一に、所得格差と学力および健康格差の問題が、すでに論じられていた。そして健康格差を解決するためには、就学援助規定の成立が必要であるということになった。そこには、児童を健全に育てることにより健全な社会を作ろうとする考えがある。そして、健康格差の解消が、健全な社会の存続と発展へとつながっていくという視点が示されている。就学援助制度を単なる金銭給付制度と捉える見解はここで崩れる。

第二に、健康の問題を解決することによって、学習能率が向上し、ひいては学力が向上するという発想が取られていた点である。また、健康の問題を解決し、学習能率を上げることは、国および市町村の役割と考えられていたことも重要である。明確に、社会権基底的教育観が採用されていたわけである。さらに、健康を学習の前提として捉えると、就学援助制度を単なる教育費保障制度と捉えることはできなくなる。健康実現のための健康診断こそがもっとも重要な給付であるということになると、ここでも金銭給付制度としての就学援助制度理解はおかしいということになる。

第三に、健康の実現が、きわめて高い優先順位を持っていた点である。教科書や給食よりも上位に位置づけられていたといってもいいくらいである。その理由を考えると二点あげられる。ひとつは、緊急性である。たとえば、虫歯は放置しておくと悪化する一方であり、学習に集中することなど到底できなくなる。結膜炎に罹患したなら、目の病気であるから、学習に

支障が出るのは必至である、といった具合である。治療しなければ、その子どもはもちろんのこと、他の子どもたちへの影響も大きい。つまり、その子どものためにも、学校内の衛生維持のためにも、高い優先順位が与えられたものと考えられる。もうひとつは、判定可能性である。つまり、健康という目標が達成されたかどうかは、かなりの程度客観的に判定可能である。学校病は治療によって完治させることが可能であり、効果があらわれやすいことが、就学援助における優先順位を押し上げたとみることができるのではないだろうか。

第四に、学校における健康維持は、一般の健康維持とは、少々異なったものと捉えられているということがいえる。それは、学校病発症に際しては、自己責任という考え方は一切とられずに、学校設置者が治療の便宜を図ることが徹底されていたということである。学校保健法においては、社会の責任が明確に意識されていた。したがって保護者負担についての規定が存在しないのも当然のことであった。

学校生活における健康は、制度利用者がもっとも気を遣う点であるにもかかわらず、今日の就学援助制度の運用においても、学説においても、その重要性が軽視されていた。しかし、制定過程をみると、重要性が強調されている。さらに、制度利用の実際に即してみれば、現物給付が当然の前提とされていたことも忘れてはならない。

これを憲法との関連で捉え直すと、学校保健法の就学援助規定については、憲法 26 条 2 項義務教育無償の理念に基づくのはもちろんのこと、憲法 25 条 1 項にいう「健康で文化的な最低限度の生活」実現のための社会の責任というものが意識されていたと考えられる。すなわち、教育を受ける権利（憲法 26 条 1 項）保障にとって、生存権（とりわけ健康権）保障という不可欠の前提が存在したということである。そして、学校生活を送る上での健康問題については、義務教育無償（憲法 26 条 2 項）の問題となる、という構造が存在していると考えられるのである。

第 4 節 日本学校安全会法

日本学校安全会法（現独立行政法人日本スポーツ振興センター法）の就学援助規定の成立過程を追っていきたい。この法律の就学援助規定については、日本学校安全会法制定時を除いて

は、熱心に論じられた形跡がない。1980 年ごろの行政改革や、2000 年頃の独立行政法人化に絡んで法律の名称は変化した。低所得世帯に関する議論はほとんどなかった。原因はよくわからないが、災害共済給付制度が任意加入である点がひとつあげられるように思われる。学校給食や健康診断のように、拒否できないと考えられているものとは¹³⁶、性格を異にしているために、あまり論じられなかったのではないか。このことを念頭におきながら、検討を進めていく必要がある。

(1) 日本学校安全会の来歴

最初に日本学校安全会の来歴をあきらかにしておく。1950 年代前半から、大きな災害や学校災害が相次いだ。1953 年には、集中豪雨を原因とする水害（昭和 28 年西日本水害・紀州大水害・東近畿水害）、台風 13 号による被害、米の凶作と続いた。学校災害では、1954 年 10 月、相模湖で遊覧船が転覆して中学生 22 名が水死、1955 年 5 月には瀬戸内海で連絡船同士が衝突して紫雲丸が沈没し、死者 168 名を出し、その大部分が修学旅行中の生徒であったという大惨事が起きた。

当時、災害に対する補償制度はきわめて不十分なままであり、国の動きも鈍かった。そのため、1955 年頃から、学校災害の救済を互助共済事業として独自に実施する動きが起こった。島根県からはじまったこの動きは、1959 年の時点で 20 県にまで広がった。この動きを国としてどう取り込むのかが一つの課題となっていた。さらに、1957 年 5 月に衆議院文教委員会において「児童生徒の災害に対する予防と補償に関する件」が決議された¹³⁷。そこで、地域の活動の追認と衆議院決議の実現のため、日本学校安全会が設立されるに至った。

日本学校安全会法（以下、単に学校安全会法ともいう）は 1959 年に制定された。法の目的は、「学校安全の普及充実に図るとともに、義務教育諸学校等の管理下における児童、生徒等

¹³⁶ ただし、給食内容の安全性や栄養性などについて十分な条件整備のなされているという、学校給食が適法に成り立つ前提要件に合理的な疑いが生ずるときには、給食拒否権や補食権の行使もありうるとの見解もある。兼子仁「教育にかかわる一般人権の問題」堀尾輝久・兼子仁『教育と人権』（岩波書店、1977 年）271 頁。

¹³⁷ 第 26 回国会衆議院文教委員会議録第二十七号（1957 年 5 月 18 日）8 頁。文言は次の通り。児童生徒の災害に対する予防と補償に関する決議 義務教育諸学校の児童、生徒が次の時代の担当者として、極めて重要な意義を有するものなる点にかんがみ、その教育の責務を負う国及び地方公共団体は、児童、生徒の身心の保護育成について、不断の配意をなし、その災害を未然に防止するはもちろん、万一、学校管理の教育活動中に、不慮の災害を起した場合においては、これに対して急速に適正な補償が行われる必要がある。政府はすみやかに、これがために所要の措置を講ずべきである。右決議する。

の負傷、疾病、廃疾又は死亡に関して必要な給付を行い、もつて学校教育の円滑な実施に資すること」(日本学校安全会法1条)である。その業務は、学校安全の普及充実に関する業務として学校安全の普及啓発事業を行うとともに、学校管理下における児童生徒の災害につき、災害共済給付を行うというものである。日本学校安全会は、その後、日本学校給食会と合併して日本学校健康会と改称し、そして国立競技場と合併して日本体育・学校健康センターと改称、さらに、独立行政法人化に伴い現在の独立行政法人日本スポーツ振興センター(以下、センターという)となり、現在に至っている。このように名称はたびたび変更されているが、これまで一貫して学校事故・災害の救済制度としての災害共済給付制度の運用を担当してきたのがセンターである。

(2) 災害共済給付制度の概要

学校災害共済給付制度については、憲法学・社会保障法学ではまったく取り上げられたことがなく、教育法学でも論考が少ないようなので、やや長くなるがここで概要を説明しておきたい。これは、一口に言えば、大学を除く国公私立の学校・幼稚園・保育所に通う子どもが事故や災害にあった場合、それに対する医療費や見舞金などを給付する仕組みである。給付にあたっては、事前に学校設置者が、保護者の同意のもとにセンターとの間に災害共済給付契約を結び、共済掛金を支払うことを通じて加入することになっている。給付契約締結による加入児童生徒等は約1760万人であり、すべての児童生徒の96.5%にあたる¹³⁸。

掛金は、学校種別により異なり、沖縄県を除く義務教育諸学校については920円(年額、2011年度)である(図表6参照)¹³⁹。また、掛け金は、義務教育諸学校については4～6割、その他の学校(高校・高専等)は6～9割が保護者負担であり、残額が設置者負担である。なお、全額市町村負担のところもあるようである¹⁴⁰。

¹³⁸ 「災害共済給付の加入状況(平成22年度)」。統計情報は、独立行政法人日本スポーツ振興センターホームページ(<http://naash.go.jp/>)よりダウンロードした(2012年1月)。

¹³⁹ 2012年1月13日に、2012年度も同額の予定と発表された。

¹⁴⁰ 喜多明人・堀井雅道『学校安全ハンドブック』(草土文化、2010年)33頁。

図表 7 学校種別の災害共済給付制度掛金額

学校種別		一般児童生徒等	要保護児童生徒
義務教育諸学校		920 円 (460 円)	40 円 (20 円)
高等学校	全日制	1849 円 (920 円)	—
	定時制	980 円 (490 円)	—
	通信制	280 円 (140 円)	—
高等専門学校		1880 円 (940 円)	—
幼稚園		270 円 (135 円)	—
保育所		350 円 (175 円)	40 円 (20 円)

[出典] <http://naash.go.jp/anzen/saigai/seido/tabid/83/Default.aspx> (独立行政法人日本スポーツ振興センターホームページ)を一部改変。()内は沖縄県。

給付の対象となる事故・災害は、「学校の管理下」で起きた子どもの負傷・疾病・障害・死亡である（日本スポーツ振興センター法 3 条）。「学校の管理下」というのは、「学校が編成した教育課程に基づく授業」中、「学校の教育計画に基づいて行なわれている課外指導」中、「休憩時間中」、「通常の経路及び方法により通学する場合」（登下校中）のことである（日本スポーツ振興センター法施行令 5 条 2 項）。また、日本スポーツ振興センターに関する省令 26 条は、学校外（寄宿舎や課外指導が行なわれる場所等）での教育活動も含まれるとする。学校の教育活動と認められるものであれば、時と場所を問わずに認められるということである。

「負傷」「疾病」とは、その原因が学校の管理下で生じたもので、療養に必要な費用が 5000 円以上のものである。その費用とは健康保険法にもとづく医療保険の診療における医療費をさす。つまり、治療代金が 1500 円以上のものであれば災害給付の対象となる。

「障害」については、その程度に応じて、見舞金が最高 3770 万円、最低 82 万円が支払われる。その程度は省令（21 条、23 条別表）にもとづき、14 級に分かれている。「死亡」については、見舞金が 2800 万円支払われる。なお、見舞金は、通学中や学校以外の場所での場合は半額程度になる。

近年の動向として、いじめを学校災害と認め、災害共済給付の対象としていることが挙げられる¹⁴¹。いじめを「心身に対する負担の累積に起因する疾病」（日本スポーツ振興センター法施行令 22 条 7 号）、すなわち精神的な負担が継続的に加わったことにより発祥したと認められ

¹⁴¹ 喜多・堀井前掲書 36-37 頁。

る心因反応などの疾患」と見なして、災害共済給付の対象とするのである。また、いじめによる自殺、体罰も対象となる。さらに、いじめによる自傷行為や自殺については、学校の管理下で起きている場合だけでなく、学校外で負傷した場合、その原因となった事実が学校の管理下で起きたことが明らかであると認められた場合も、給付の対象と認められるようになった。

(3) 就学援助規定について

就学援助規定について述べる。最初に議論の前提として、日本スポーツ振興センターの設置目的を次の通り掲げておく。「スポーツの振興及び児童、生徒、学生又は幼児の健康の保持増進を図るため、その設置するスポーツ施設の適切かつ効率的な運営、スポーツの振興のために必要な援助、小学校、中学校、高等学校、中等教育学校、高等専門学校、特別支援学校又は幼稚園の管理下における児童生徒等の災害に関する必要な給付その他スポーツ及び児童生徒等の健康の保持増進に関する調査研究並びに資料の収集及び提供等を行い、もって国民の心身の健全な発達に寄与すること」(3条)である。

就学援助規定については、日本スポーツ振興センター法 17 条 4 項および 29 条 2 項が定めている。内容は、学校設置者が要保護者および準要保護者について共済給付掛金を徴収しない場合、国が予算の範囲内で補助するというものである。以下、条文を挙げる。17 条については 1 項および 4 項すべて挙げておく。

17 条 災害共済給付に係る共済掛金の額は、政令で定める額とする。

2 前条第三項の規定により同条第一項の災害共済給付契約に免責の特約を付した場合には、前項の規定にかかわらず、同項の額に政令で定める額を加えた額をもって同項の共済掛金の額とする。

3 センターとの間に前条第一項の災害共済給付契約を締結した学校の設置者は、政令で定めるところにより、第一項の共済掛金の額に当該災害共済給付契約に係る児童生徒等の数を乗じて得た額をセンターに対して支払わなければならない。

4 前項の学校の設置者は、当該災害共済給付契約に係る児童生徒等の保護者から、第一項の共済掛金の額(第二項の場合にあっては、同項の政令で定める額を控除した額)のうち政令

で定める範囲内で当該学校の設置者の定める額を徴収する。ただし、当該保護者が経済的理由によって納付することが困難であると認められるときは、これを徴収しないことができる。

5 センターは、学校の設置者が第三項の規定による共済掛金を支払わない場合においては、政令で定めるところにより、当該災害共済給付契約に係る災害共済給付を行わないものとする。

29 条

2 国は、公立の義務教育諸学校の設置者が第十七条第四項ただし書の規定により、児童又は生徒の保護者で次の各号のいずれかに該当するものから同項本文の学校の設置者の定める額を徴収しない場合においては、予算の範囲内において、政令で定めるところにより、センターに対して補助することができる。

一 生活保護法（昭和二十五年法律第百四十四号）第六条第二項に規定する要保護者

二 生活保護法第六条第二項に規定する要保護者に準ずる程度に困窮している者で政令で定めるもの

17 条 4 項は、学校給食法 12 条と並んで、学校側が金銭を徴収することの法的根拠となっている。この点で就学奨励法および学校保健（安全）法の二法とは異なっている。それでは以下で、就学援助規定の成立過程を追うことにするが、あらかじめ述べておかねばならないのは、この規定の成立過程を探るには、1959 年日本学校安全会法の就学援助規定の成立過程をたどれば、目的を達することができるということである。というのは、条文の内容・構造がまったく変わっていないからである。念のため示しておく。

35 条

2 国は、公立の学校の設置者が第二十条第三項ただし書の規定により同項に規定する者で次の各号の一に該当するものから同項に定める額を徴収しない場合においては、予算の範囲内において、政令で定めるところにより、安全会に対して補助することができる。

一 生活保護法（昭和二十五年法律第百四十四号）第六条第二項に規定する要保護者

二 生活保護法第六条第二項に規定する要保護者に準ずる程度に困窮している者で政令で定めるもの

あらためて説明するまでもなく、「安全会」が「センター」に入れ替わっただけである。実は、この法律は幾度も改正、廃止を繰り返して現行法に至っているが、この条文は文言の入れ替えだけで、存続しつづけており、趣旨も変わっていない。したがって、日本学校安全会法における就学援助規定の展開を追えばよいことになる。ただし、学校安全会法 35 条では「公立の学校」となっていたのが、日本スポーツ振興センター法では「公立の義務教育諸学校の設置者」と変わった。この変更についてはとりあげないことにする。理由は、災害共済給付の範囲は変わっていないことと、スポーツ振興センター法の制定過程において、文言の変更に関する議論がないことである。ちなみに、スポーツ振興センター法に関する国会審議では、独立行政法人化の是非（ほとんど是であったが）、サッカーくじ toto の効用などについて論じられており、低所得世帯の問題について触れられることはなかった¹⁴²。

（４） 就学援助規定の成立過程

就学援助規定の成立過程をたどっていく。ここでは、なぜ準要保護世帯に保障するのか、といった議論はまったくなかった。どうやらこの点については一応の合意が得られていると見てよいようである。ここでは、保障は当然として、その根拠として義務教育無償を持ち出すことができるのかどうか、といった点を中心に論じられた。成立過程においては、衆議院では低所得世帯についての議論はあまりみられず、参議院の方で多く取り上げられた。したがって、衆議院から見ていくことにはするが、参議院を中心にとりあげることになる。

まず、衆議院における議論を見る。衆議院では、第一に、学校事故の責任者は誰か、第二に、すでに同様に組織を作っているところで、学校設置者等が掛金全額を負担しているところがある。そういうところはどうなるのか、第三に、保育所はどうなるのか、第四に、義務教育無償の問題などが論じられた。第一の点については本論文の関心とは異なるので省く。第二の点については、すでにあるものについては、従来通り、掛金を徴収せずとも問題ないとの規定がも

¹⁴² 第 155 回国会衆議院本会議録 11 号（一）（2002 年 11 月 14 日）など。

うけられた。第三の点については、政府原案では規定が存在しなかったが、保育所については特例規定をもうけて災害共済給付の対象とすることとした。これは、保育所は「学校」にあたらないために特例規定をもうけざるを得なかったからである。第四の義務教育無償については、櫻井奎夫委員が「義務教育に関する限り、これは憲法二十六条にはっきり明記してあります通り、無償とするのが日本国の義務教育のあるべき姿である」から、憲法の方針において国と地方公共団体、設立者に災害の最終的責任を帰すべきであると主張した。他方、加藤精三委員は家庭の負担軽減に努める内容が取り入れられていることを評価すべきとした¹⁴³。

次に、参議院における議論を見ていく。参議院でも、学校事故の責任者は誰かという問題は論じられた。しかしそれよりも、保護者負担と義務教育無償との関連が衆議院より熱心に論じられたので、ここで見ておく。

豊瀬禎一委員は「日本の教育は父兄負担額というのが非常に膨大であるというよりも、むしろ戦後の教育というものは父兄の一方的な責任において辛うじて維持されてきたと言っても過言でないと思います」として、日本の教育における重い保護者負担にふれてから、「なぜ大臣としては憲法二十六条の精神にのっとり、少なくとも国または地方自治体が、この金を完全に負担するような趣旨に立ってこれを作成しなかったか」と質問した¹⁴⁴。松田竹千代文相は、「義務教育はできるだけこれは父兄の負担を軽減し、国が主として国の負担においてその義務教育を果たしていかなければならぬということは、まさに私どももお話のように考えておるわけであります。ところで、今日、父兄の負担が膨大な額に上っておるということも承知いたしておりますが、その中には、むろんとうていそこまではいけないものもあろうかと考えております。しかし趣旨においては、お話のようにできる限り将来の方針としては、国の負担において義務教育はやっていかなければならぬ、かように考えておるわけであります」。これにたいして豊瀬が「憲法にはできるだけとは書いてありません」とし、憲法二十六条の精神は国庫負担を意味しているのではないかと問うた。松田文相は「むろん基本観念においては全く同様の考え方を持っております」とした。ところが、千葉千代世委員が、では将来は無償化の方向にいくのかと聞くと、自民党の大平正芳衆議院文教委員長（衆議院の修正説明のため出席していた）が、無償となると法律を作り直さなければならなくなる、施行を急いでいるから、「現状は市町村で負担しておる現状まで改変するのは無理だから、一応これだけは認めよう、将来

¹⁴³ 第33回国会衆議院文教委員会議録（1959年11月13日）4-5頁。

¹⁴⁴ 第33回国会参議院文教委員会会議録第6号（1959年12月1日）4-5頁。

の推移を待っておっしゃるようなことにするのか、それとも今この法案の原則の線でいくのか、そのあたりはまだ見きわめがつかないわけでございます。当分は現状を認めるという妥協をいたしたわけでございます。あるいは文部大臣の言われたことと食い違うかもしれませんが、私はそういう気持ちでおります」として、無償化の方向性については判断を留保した。すると松田文相も、父兄負担を全部なくしてしまうことを約束しているのではなく「漸次この義務教育に対しては、父兄の負担を軽減していきたいという方向をもって進んでおるということを申し上げたのです」と修正した¹⁴⁵。

このやりとりは、日本学校安全会の性格をよくあらわしている。政府内でも一貫していなかったのである。大平の答弁は、日本学校安全会の設立は、もともとが県単位での取り組みの追認という性格を有しているから、義務教育無償との関連は薄いという認識に立つ。しかし他方で、学校災害といえども義務教育費に関わる事柄であるから、無償として当然との認識も存在していた。こちらは松田文相の答弁である。結局は大平の答弁が優先されることになり、松田の方が答弁を修正したわけであるが、地域の取り組みを国が取り込むことの困難さを垣間みることができる。

義務教育無償については、共済給付の構造との関連で議論があった。松田文相が、学校安全会法の目的に関して、災害の「防止ということが究極の目的である、また共済という建前でもある、そういうような点からいたしまして、父兄も一部負担するということは、それによって関心を深め、また父兄に、この学童の災害を防止することに一そうの熱意を持たせるといふような点から好ましいことであると考えます」とのべた。これについて、豊瀬が反論した。いわく「共済あるいは相互扶助を建前とすると、こう言われておりますが……もともと安全会法を貫く相互扶助ということが憲法二十六条でしょうか、あれに照らしてみますと好ましいことではない。従って相互扶助を建前とする安全会法の本質というのは基本精神において誤謬を犯しておる」と批判した。松田文相は「私どもの考え方は、この災害を防止するためには、父兄も国も、特に多くの父兄が皆寄って注意しなければならない。だから相互扶助というよりは、社会全体の連帯観念、こういうような点から私は申し上げておるわけございまして、ややそこに違いがある」と答えた。

これはつまり、共済掛金を支払うことで災害防止への関心を高め、社会連帯の観念を醸成し

¹⁴⁵ 同6頁。

ようというものであった。しかし、これでは掛金を支払うことのできない人たちは、連帯観念を醸成できないことになり、少々無理がある。掛金を支払えない人たちについて就学援助規定があるということだとしても、これでは恩恵的色彩が強すぎ、問題がある。

もっとも、共済給付の考え方が義務教育無償の論理に乗りにくいということはいえる。授業料無償説は、教育の対価たる授業は無償とするという説であるが、保護者が「対価」を支払うべき相手は国と想定される。そしてそれ以外の費用については、ある程度の負担があつて当然とするが、その負担というのも、義務教育供給主体である国が相手というのが前提である。そこに共済という契約形態をどこまで持ち込めるのか。就学必需費無償説にたつても、これまで自主的な共済の形であったのが、学校安全会という特殊法人の設立によって、突如憲法上の要請と位置づけられるということのも違和感がある。したがって、学校安全会法による共済給付は、憲法の要請にもとづくものとまでは言えないように考えられる。

(5) 生存権と学校安全

図表 8 日本学校安全会法の変遷

	教育観	制度
1959 年日本学校安全会法	自由権基底の	限定的

〔出典〕筆者作成

以上の検討から、日本学校安全会法の教育観・制度を特徴づけると上のとおりとなる。自由権基

地域で子どもを守るという意味で社会権基底的な側面を有しているともいえるが、契約を基礎とした仕組みであり、社会の責任で費用を負担するという性格のものではないために、自由権基底とした。限定的というのは、学校安全会への加入が任意であるというのが理由である。

そして、共済という仕組みを義務教育無償の要請とすることは難しいのではないかと指摘した。契約という形態をとっている以上、義務教育無償とは相容れないというのが理由である。他方で、憲法 26 条 2 項の解釈を就学必需費無償に変更したとしても、学校安全会法が憲法上の要請によるものとなるとはいえない。義務教育無償の理念に沿った形にするには、別の制度

を作るほかないものと考えられる。

思うに、学校災害と共済給付の問題を義務教育無償の論理のみで処理しようという発想そのものに無理があるのではないか。学校生活にとって不可欠な給付であるとして義務教育無償の論理に乗せることは可能ではあるが、生命そのものに関わる事柄にしては、その重要性にもかかわらず、教育に直接関わることではないとして、学校生活の周辺部に位置づけられることになってしまう。生命そのものにかかわる事柄が周辺部に位置づけられるということには、違和感がある。

この点に関して、学校災害については、子どもの生命・身体権から考える必要があるとする見解がある。兼子仁は、人間にとって、生命こそ根本であり、生命を守り守られる権利である「生命権」は、根本的な人権であるとし、憲法 13 条にその根拠が求められるという。つぎに人の身体は、生命の具体的实在でありあらゆる人間活動の生きた支えであるから、身体の安全を保障される権利、いわば「身体権」が憲法 13 条に含まれる人権として導かれるとする。そして、「子どもたちが学校で学校生活をおくるのは、学習権・教育を受ける権利という教育人権を保障されていくことであって、生命・身体権といった一般人権の根本は当然ふまえられていなければならない」とし、学校環境の不十分さから発生した事故については、無過失責任にもとづく特別立法が必要であるとした¹⁴⁶。

これはひとつの卓見であるが、第一に、生命権の根拠として憲法 13 条を持ち出すことができるのか不明であるからである。むしろ、憲法 25 条の生存権の問題として考えた方が妥当である。学校内であろうとなかろうと、国は「健康で文化的な最低限度の生活」の要請を満たすことがあらゆる生活部面について求められ、学校内においては、さらに教育的配慮が働くと考えの方が、解釈論としても自然である。学校災害の問題を考える際の理念としては、生存権の理念をふまえる必要がある。第二に、生存権にもとづいて考えるならば、災害による疾病については、学校病の場合と同様、医療の問題と考えて、現物給付とするのが妥当であるということになる。ただし、この場合でも、共済という性格上、見舞金の扱いという問題は残る。義務教育無償と整合性を持たせようとするなら、学校災害補償法というような名称の立法を考えるほかないように思われる。実際、日本弁護士連合会や日本教育学会が、同様の名称の立法の必要性を主張しており、そこでは、兼子の主張と同じく、無過失責任によった補償を提案してい

¹⁴⁶ 兼子前掲論文 242-253 頁。

る¹⁴⁷。私見もこれに賛成したい。

第5節 小括～就学援助制度の憲法上の根拠・給付方法の特質

(1) 本章のまとめ

以上、就学援助制度の成立過程をたどってきた。その結果を図表にまとめたものを再掲する。

図表4（再掲） 就学奨励法の変遷

	教育観	制度
1951 年法	社会権基底的	普遍的
1952 年法	社会権基底的	普遍的
1956 年法	自由権基底的	限定的
1957 年法	自由権基底的	限定的（中学校まで範囲拡張）
1959 年法	自由権基底的	限定的（教育内容援助に範囲拡張）
就学奨励法	自由権基底的	限定的（教育費保障制度として確立）

図表5（再掲） 学校給食法の変遷

	教育観	制度
1953 年学校給食法案	双方	限定的
1954 年学校給食法案	双方	限定的
1954 年学校給食法	（やや）社会権基底的	普遍的（準要保護規定なし）
1956 年学校給食法	（やや）社会権基底的	限定的（小学校まで）
1957 年学校給食法	（やや）社会権基底的	限定的（中学校までに拡大）
2008 年学校給食法	（やや）自由権基底的	限定的

¹⁴⁷ 日本弁護士連合会「学校等災害補償法に関する決議」（1976年10月9日）、日本教育学会「学校災害補償法要綱案」（1977年3月12日）など。喜多・堀井前掲書77頁以下。

図表 6 (再掲) 学校保健法の変遷

	教育観	制度
1958 年学校保健法	社会権基底的	限定的

図表 8 (再掲) 日本学校安全会法の変遷

	教育観	制度
1959 年日本学校安全会法	自由権基底的	限定的

〔出典〕筆者作成

この図表を見るだけでも、就学援助制度の成立過程が、きわめて複雑であることがはっきりとする。さらに以下で、各節における検討結果をまとめる。そのうえで就学援助制度の憲法上の根拠と給付方法の特質を考えたい。

就学奨励法については、次の通りである。1951 年法でも 1952 年法でも、教科書の無償給与が開始された際に強調されたのは、この法律の、「義務教育費完全無償への第一歩」という位置づけであった。とりわけ、義務教育無償の概念は固定的なものではなく、完全無償に向け向上・増進されていくものであるという「義務教育完全無償に向けての向上・増進義務」という政策策定指針が示されていた。しかし、1956 年法において、無償範囲の拡大という発想が後退し、制度の理念も、社会の責任で教育費を保障していく社会権基底的教育観から、原則は自己負担であり、例外として、貧困児童支援が位置づけられるという、自由権基底的教育観へと転換された。その後は、対象者を限定しながら、給付範囲・費目が拡大する方策がとられることになる。すなわち、給付範囲については中学校生徒まで拡大し、給付費目については、修学旅行費を皮切りに教育内容への保障が可能となり、さらに教科書以外の物品である学用品費などへと拡大された。これが今日の就学援助制度へと連なっている。しかし、忘れてはならないのは、1956 年法においても、それ以後も、「向上・増進」の政策策定指針は否定されておらず、一貫して、就学援助制度は、義務教育無償範囲の拡大するための制度として捉えられていたことである。

学校給食法の就学援助規定の成立過程は、栄養改善の目的と教育目的のどちらが優先的な目的なのかはっきりしない、双方の併存した教育観が、自由権基底的教育観へと変遷していく

過程ととらえることができる。そして「(やや) 社会権基底的」というのは、栄養改善か教育か、どちらも重要であるが、子どもに栄養を行き渡らせることのほうがより喫緊の課題と考えられていたということである。そして、その(やや)が、時代の進展、たとえば食糧事情の改善等により後景に退いて、食育の理念が前面にあらわれてきたというわけである。2008 年改正によって、食育という、自由権基底的教育観に親和的な理念が、学校給食法の理念の正面に据えられたことにより、学校給食法は、自由権基底的教育観優位の限定的制度という性格が明確になったといえる。しかし、食の保障というのは、教育の問題に完全に還元できないものであることもまた疑いない。さらに、健康格差の解消という意味でも、憲法 25 条をふまえられる必要がある。現在でも学校給食法における食の保障の発想は消えてはいないのである。

学校保健法の就学援助規定の成立過程では、健康格差を解消するためには就学援助規定が必要であると考えられていたこと、健康の問題を解決することで、学習能力が向上すると考えられていたこと、そしてそれは国および学校設置者の役割と考えられており、この点で社会権基底的教育観がとられていたことが挙げられる。また、学校における健康回復については、学校設置者が便宜を図るのが当然と考えられていたこと、現物給付が当然の前提とされていたこともあげられる。憲法との関連で捉え直すと、学校保健法の就学援助規定については、憲法 26 条 2 項義務教育無償の理念に基づくのはもちろんのこと、憲法 25 条 1 項にいう「健康で文化的な最低限度の生活」実現のための社会の責任というものが意識されていたと考えられる。すなわち、教育を受ける権利(憲法 26 条 1 項)実現の前提に、生存権(とりわけ健康権)存在があるということである。

日本学校安全会法については、自由権基底的教育観にもとづく限定的制度と位置づけた。学校安全会への加入が任意である、共済という仕組みを義務教育無償の要請とすることは難しいのではないかと指摘した。義務教育無償との整合性を考えると、学校災害補償法といった立法を用意するほかないのではないかとした。災害に起因する疾病の治療については、現物給付の上、無償とすべきとした。そして、学校災害というのは、子どもの生存そのものに関わることであり、生存権保障をふまえたうえでの教育的配慮が要請されると考えるべきではないかとした。

(2) 就学援助制度の憲法上の根拠

以上、就学援助制度成立過程からは、就学援助制度の特徴としては、自由権基底的教育観に基づいた限定的制度であるとの結果が得られた。それでは、これまでの分析から、就学援助制度の憲法上の根拠、そして給付方法の特質を抽出してみたい。

就学援助制度の憲法上の根拠から考えていきたい。

本論文のこれまでの検討からは、義務教育無償に向けた「向上・増進義務」という政策策定指針と、生存権と教育を受ける権利の両方を保障しようとするのが就学援助制度であるとの結果が得られている。順に検討していく。

義務教育完全無償にむけた「向上・増進義務」から考えていきたい。この点について、私見を述べると、次の通りである。すなわち、就学援助制度の成立過程では、「義務教育完全無償に向けた向上・増進義務」が政策策定指針として機能しており、この指針に沿って、就学援助制度が整備されてきたと見る事が可能である。この立場からは、憲法 26 条 2 項の義務教育無償とは、完全無償に向けた「向上・増進」を求めた政策策定指針を定めた規定としてとらえることができる、というものである。つまり、就学奨励法の成立過程においては、義務教育無償とは、すべての金品を無償とすべしという就学必需費無償と捉えられていた。しかし、国力が及ばないために、やむを得ず貧困層に限定した制度を用意することとし、それが、就学援助制度であった。そして、就学援助制度は、「向上・増進」義務のもと、充実させられていった。そのあらわれが、学校給食法・学校保健法・日本学校安全会法における就学援助規定の成立であった。つまり、就学援助制度は、徐々に範囲を拡大されることが前提としてあり、それは「義務教育完全無償に向けた向上・増進義務」という政策策定指針に基づいていた。

このことは、就学援助制度が、義務基底的制度であることも意味している。つまり、就学援助制度は、義務教育無償の実現という義務を、地方自治体を含む国家が果たしていくことにより、子どもの教育を受ける権利・生存権を実現しようとする仕組みなのである¹⁴⁸。この点に関して、子どもを保護の客体としてのみとらえているのではないかとの批判があり得る。この立場は、子どもは未成熟であるから保護を受ける存在であると同時に、子どもは自律にむかう自律志向的存在であり、何らかの供給を受けなければ生きていけない存在であるという、保護・自律・供給性を理念とする子ども像を前提としている。たしかに、就学援助制度は、保護・供

¹⁴⁸ なお、近年では、現在では、準要保護層への支援が縮小方向に向かう危惧が常にいわれている。就学援助制度の縮小傾向については、それが就学援助制度の理念に適合的なかどうか、確認してみる必要はある。たとえば、大阪市の就学援助基準が縮小していることを指摘するものとして、秋吉澄子「大阪市の就学援助制度をめぐる問題」人権と部落問題 62 巻 1 号（2010 年）38 頁以下。

給についての配慮はあっても、子どもの自律に対する配慮は希薄である。しかし、就学援助制度の場合、市町村独自の対応がかなりの程度可能であることから、子どもの自律に配慮した制度に、どのようにしたら改変できるのかという話し合いを行うことができる。実施主体である市町村及び学校と利用者とがコミュニケーションをとりながら就学援助制度について検討していくという、いわば「関係」づくりによって、自律への配慮が可能となるものと考えられる。

次に、生存権と教育を受ける権利とを両方保障するということについて述べる。学校給食法における「栄養改善」、学校保健法における「健康」、日本学校安全会法における「学校災害」のいずれもが、教育を受ける権利に直結するものではない。つまり、健康診断や災害見舞金といった、学校生活とは直接関係ないかもしれないが、生命に直結する可能性のある事柄についても援助するという姿勢が見られるわけである。ここにさらに学校給食の栄養改善理念をあわせて考えると、就学援助制度は、学校生活全体を保障する仕組みとなっていることがわかる。これは、生存と教育とが切り離されていないことを意味している。生存権と教育を受ける権利との両方を憲法上の根拠とする所以である。

繰り返しになるが、この「双方」というのは、単に二つの権利が別々に保障されるということのみを意味するということではない。学校生活における生存権と教育を受ける権利とは、重層的に支えあう関係にある。すなわち、健康なくして教育を受けられない、教育を受けなければ生存もままならないということである。

したがって、義務教育完全無償に向けての向上・増進義務（憲法 26 条 2 項）と生存権および教育を受ける権利の双方（憲法 25 条 1 項・26 条 1 項）が、就学援助制度の憲法上の根拠であるといえる。そして、就学援助制度は教育費保障制度の中心であるから、これらを教育費保障制度の憲法上の根拠としても問題ない。

（3） 給付方法の特質

次に、給付方法の特質について述べたい。ここでは、従来の就学援助制度の理解とは異なった就学援助制度像を示したい。すなわち、就学援助制度が金銭給付のみの制度ではなく、現物給付を含む制度であること、すなわち、金銭給付と現物給付とが「併用」される制度であることと、就学援助制度における公私負担区分の曖昧さからくる「柔軟さ」をあげたい。

第一に、「併用」制度である点についてである。就学援助制度は、「義務教育無償」を実現するために、金銭給付のみならず、現物給付も活用する「併用」の制度であるということである。たとえば、現物給付である学校病の治療は、就学援助制度における主要な部分である。しかし、学校病のみを対象としていることからか、この現物給付の部分は、理論上も実務上も見過ごされがちである。たとえば、就学援助制度を「義務教育（小中学校）の私費負担に対する経済的支援策である」¹⁴⁹とする見解があるが、このような定義の場合、学校病治療のような現物給付の部分が見落とされる可能性がある。就学援助制度は、健康の重要性に鑑みた時、決して金銭給付のみの仕組みとは捉えられない。現物給付と金銭給付とが同等の価値を持って扱われている制度として理解されなければならない。

第二に、公私負担区分の「曖昧さ」＝「柔軟さ」についてである。義務教育費にかかる費用を学校教育費と学校外教育費に分けて考えると、公私負担の範囲は明確であるように見える。しかし、学校教育費の内訳を就学援助制度に即してみても、公費負担としても私費負担としても構わない、金銭給付でも現物給付でも構わない、曖昧な領域が発生していることがわかる。たとえば、学用品費をとってみても、市町村によって給付金額は異なる。修学旅行費についても、1割自己負担としている市町村もある。また、めがね代の補助や林間学校など、市町村によって取り扱いが異なる例は枚挙に暇がない。この「柔軟さ」が、市町村格差を招いていると見ることもできるが、他方では、市町村独自の保障が容易であるとの利点を有しているとも言えるのである。したがって、この「柔軟さ」を、かならずしも制度の問題点であると断ずる必要はない。そこで、本論文では、各人のニーズに対応した給付を行うことのできる可能性として捉えたい。そしてここから、各人のニーズに対応した給付を行うためには、利用者と実施主体とのコミュニケーションが必要となり、そこから担当者の専門性が要求される点が導き出されることも指摘しておきたい。個々のケースへの対応は、学校保健法における就学援助規定の成立過程でも指摘されていたところである。

以上の検討から、就学援助制度の憲法上の根拠としては、憲法 26 条 2 項を根拠とした義務教育完全無償へ向けての「向上・増進義務」と、生存権と教育を受ける権利の「双方」をあげることができた。また、制度の給付方法の特質として、「併用」と「柔軟さ」をあげた。

それでは、これらの憲法上の根拠および制度の特質が、社会権論の再構成にどのように関わ

¹⁴⁹ 小椋佑紀「子育て家庭の貧困と子ども施策-就学援助制度から考える-」子どもの権利研究 19 号 (2011 年) 101 頁。

ってくるのか。第7章でもう一度考えてみることにしたい。なお、ここで結論を先取りしておく、現物給付を中心として、学校と利用者とのコミュニケーションによって個別のニーズを画定していく手法は、憲法の要請に応える有力なかたちであることを示したい。第5章では、判例・学説の現状を見ることにする。

第5章 教育費保障制度をめぐる判例・学説の展開

本章では、教育費保障制度を巡る判例・学説の展開をおい、現状を検討する。

第1節 判例

(1) 義務教育費国庫負担請求事件

授業料無償に関する判例は一つしかない。1964年に、公立小学校の教科書代を父兄に負担させることは、憲法26条2項後段の規定に違反しない、義務教育無償とは授業料不徴収を指すとする最高裁判決である¹⁵⁰。最高裁判決では、親の教育の自由、無償の理解、費用負担が論じられた。論点別に引用する。

親の教育の自由については次の通りである。「憲法二六条は、すべての国民に対して教育を受ける機会均等の権利を保障すると共に子女の保護者に対し子女をして最小限度の普通教育を受けさせる義務教育の制度と義務教育の無償制度を定めている。しかし、普通教育の義務制ということが、必然的にそのための子女就学に要する一切の費用を無償としなければならないものと速断することは許されない。けだし、憲法がかように保護者に子女を就学せしむべき義務を課しているのは、単に普通教育が民主国家の存立、繁栄のため必要であるという国家的要請だけによるものではなくして、それがまた子女の人格の完成に必要欠くべからざるものであるということから、親の本来有している子女を教育すべき責務を完うせしめんとする趣旨に出たものであるから、義務教育に要する一切の費用は、当然に国がこれを負担しなければならないものとはいえないからである」。

無償の理解については、次の通りである。憲法二六条二項後段の「義務教育は、これを無償とする。」という意義は、「国が義務教育を提供するにつき有償としないこと、換言すれば、子

¹⁵⁰ 最大判 1964年2月26日判例時報 363号9頁。

女の保護者に対しその子女に普通教育を受けさせるにつき、その対価を徴収しないことを定めたものであり、教育提供に対する対価とは授業料を意味するものと認められるから、同条項の無償とは授業料不徴収の意味と解するのが相当である。そして、かく解することは、従来一般に国または公共団体の設置にかかる学校における義務教育には月謝を無料としてきた沿革にも合致するものである。また、教育基本法四条二項および学校教育法六条但書において、義務教育については授業料はこれを徴収しない旨規定している所以も、右の憲法の趣旨を確認したものであると解することができる。それ故、憲法の義務教育は無償とするとの規定は、授業料のほかに、教科書、学用品その他教育に必要な一切の費用まで無償としなければならないことを定めたものと解することはできない」とした。

費用負担については次の通りである。「憲法はすべての国民に対しその保護する子女をして普通教育を受けさせることを義務として強制しているのであるから、国が保護者の教科書等の費用の負担についても、これをできるだけ軽減するよう配慮、努力することは望ましいところであるが、それは、国の財政等の事情を考慮して立法政策の問題として解決すべき事柄であつて、憲法の前記法条の規定するところではないというべきである」。

この判例については、多くの評釈がすでに公表されているが¹⁵¹、管見の限りで最も新しいものである、杉原泰雄による検討を紹介しておく。杉原は、本判決の「無償」の解釈に疑問が残るとする。第一に、憲法 26 条 2 項の「無償」が有償に対する言葉であり、「授業料不徴収」の意味を含んでいるが、無償は授業不徴収と同義でない。最高裁も、授業料無償を超える「無償」の存在を容認している。第二に、最高裁が無償について授業料不徴収と異なる概念の可能性を認めつつも、授業料不徴収と解すべき憲法上の積極的根拠を示していない。「従来一般に義務教育につき月謝を無料としてきた沿革」を指摘しているが、憲法上「社会国家」・「文化国家」の理念も「教育を受ける権利」の保障も欠いてきた段階の事情のみをふまえた「無償」の概念規定は、日本国憲法との不適合性を指摘せざるをえない。第三に、すべての国民に「人間らしい生活」の保障を求めて「文化国家」の理念を明示しつつ「教育を受ける権利」を保障し、それらの故に普通教育を無償の義務教育としている日本国憲法下においては、「無償」の具体化につき社会国家的な裁量の余地が認められるにしても、教科書学用品その他義務教育に必要な経費につき無償が求められていると解すべきである。これは、各市民が中央・地方の政治の主

¹⁵¹ たとえば、中村睦男『社会権の解釈』（有斐閣、1983 年）197 頁以下など多数。

役となる国民主権原理・地方自治の本旨をも考慮するならば、なおさらのことであるとした¹⁵²。

杉原の指摘は、重要な点を含んでいる。第一に、最高裁が授業料不徴収と異なる無償概念の成立可能性を認めたことを指摘している点、第二に、無償の概念規定に際して、教育を受ける権利などの規定が存在していない段階での事情は無償を支える根拠とならないとした点、第三に、生存権を社会権の総則規定と捉えている点である。とりわけ、第三の点は重要である。前章においても、就学援助制度の成立過程における生存権と教育を受ける権利との関連を述べたが、それを裏書きしている。

(2) 旭川学力テスト事件最高裁判決¹⁵³

旭川学力テスト事件最高裁判決は、一般に、国民の教育権か国家の教育権かという、いわゆる教育権の所在について争われた判例であるとされる。教育内容について国が関与決定できるとする国家の教育権説と、子どもの教育について責任を負うのは親およびその付託を受けた教師を中心とする国民全体であり、国家は教育の条件整備を負うにとどまるとする国民の教育権説のいずれが妥当かというものである¹⁵⁴。この論争については、本判決が「両者とも極端かつ一方的」であるとし、親および教師の教育の自由を認めつつ、教育内容について、国家は「必要かつ相当と認められる範囲において」決定するとして、国の介入権を肯定した。

さて、本判決を、義務教育無償に関する判例として取り上げているものは少ない。たしかに、義務教育無償に直接言及しているわけではないから、当然のことではある。しかし、実は、本判決には、教育権の所在以外の事柄も書かれており、それらは、義務教育無償について考えるにあたり参照に値する。本論文が注目するのは、社会の再生産、そして、教育における地方自治の二点である。

まず、社会の再生産についてである。判決は、子どもにとっての教育の意義の脈絡で述べている。いわく、「子どもの教育は、子どもが将来一人前の大人となり、共同社会の一員としてその中で生活し、自己の人格を完成、実現していく基礎となる能力を身につけるために必要不可欠な営みであり、それはまた、共同社会の存続と発展のために欠くことのできないものであ

¹⁵² 杉原泰雄『憲法と公教育』（勁草書房、2010年）186-187頁。

¹⁵³ 最大判昭51年5月21日刑集第30巻5号615頁。

¹⁵⁴ 国民の教育権については、堀尾輝久『現代教育の思想と構造』（岩波書店、1971年）第3部第1章、兼子仁『教育法（新版）』（有斐閣、1978年）第三編。

る」とする。「共同社会の存続と発展」すなわち社会の再生産の視点は、これまでの教育を受ける権利論が見落としがちであったものである。つまり、子どもは、「共同社会の一員として」生まれるのであって、社会と無関係に生まれるわけではない。社会の中で生まれた子どもは、社会の一員として必要な能力を形成していかなければ生きていけない。そこで、社会関係の形成のために必要な能力を身につける過程として教育が捉えられているのである。そしてそれは同時に、次世代の国民が成長発達している過程、すなわち「共同社会の存続と発展」の過程と言えるのである。

次に、教育における地方自治の原則（憲法 92 条）についてである。判決は、教育の地方自治について、次の通り述べる。「現行法制上、学校等の教育に関する施設の設置、管理及び教育に関する事務は、普通地方公共団体の事務とされ……、公立学校における教育に関する権限は、当該地方公共団体の教育委員会に属するとされる……等、教育に関する地方自治の原則が採用されているが、これは戦前におけるような国の強い統制の下における全国的な画一的教育を排して、それぞれの地方の住民に直結した形で、各地方の実情に適應した教育を行わせるのが教育の目的及び本質に適合するとの觀念に基づくものであって、このような地方自治の原則が現行教育法制における重要な基本原理の一つをなすものであることは、疑いをいれない」。

判決は、教育と地方自治とのかかわりを指摘している。「それぞれの地方の住民に直結した形で、各地方の実情に適應した教育を行わせるのが教育の目的及び本質に適合するとの觀念に基づくものであって」の部分がそれである。もちろん、言うまでもなく、教育基本法上、教育の内容面に地方自治体が安易に立ち入ることはできない。それは地方自治体の政治・行政方針がいかにより住民の支持を得ていたとしても、である。したがって教育への地方自治体のかかわりは、あくまでも、外的条件整備面を中心に考えられなければならない¹⁵⁵。そしてさらにいえば、「各地方の実情に適應した」教育条件を考えるならば、かならずしも市町村単位で教育と地方自治を考える必要はない。学校単位で考えた方が、実情を把握しやすいのは当然であるから、学校単位での「地方自治」を考えるのが妥当である。私見では、中学校単位でよいと考えている。この点は後にまた触れる。

以上、二つの判例を取り上げた。義務教育費国庫負担請求事件では、義務教育無償とは授業料不徴収の意味であるとされ、旭川学力テスト事件では、教育における「共同社会の存続と発

¹⁵⁵ 兼子前掲書 222-224 頁。

展」および教育における地方自治の理念が述べられていることを指摘した。これらの視点は、第7章でふたたび論じられることになる。ここでは指摘のみにとどめ、さらに学説の展開を見ていく。

第2節 憲法学

(1) 学説の概観

義務教育無償の範囲に関する論争を中心に見ることにする。これまで憲法学では、憲法 26 条 2 項「義務教育は、これを無償とする」をどのように解釈するかについて、授業料無償説と、就学必需費無償説とが対立してきた¹⁵⁶。

授業料無償説とは、教育の対価たる授業料を徴収しないという趣旨と解する立場である。戦前の義務教育においても、授業料に関しては無償であった。日本国憲法においても、「無償」という文言が存在する以上、戦前の授業料無償を継承し、「少なくとも授業料の不徴収」を意味するのは当然のことといわなければならないが、それ以上の徴収については、立法政策の実現に待つ必要があるというものである¹⁵⁷。もっとも授業料無償説においても、授業料以外の教材費等の無償は否定されておらず、立法により無償化を実現するのはむしろ望ましいとしている。他方、就学必需費無償説とは、無償の範囲は、「義務教育の授業料、教科書を含む教材費、その他就学に必要な一切の金品とすべきである」とする説である¹⁵⁸。この説は、憲法 26 条 2 項にいう教育を受けさせる義務は、「平和で民主的な文化国家を実現する資質を教育を受けさせることを通じて次代の主権者となる子女に対して与えることができる機会を保護者であるがゆえにもちうることを定めたものなのであり、その意味での国民の“義務”（権利）なのである」がゆえに、就学に必要な費用一切を無償とすべしと主張する¹⁵⁹。

¹⁵⁶ 義務教育無償の範囲は、法律によって決定されとする法定範囲無償説もあるが、憲法が義務教育の無償を定めているにもかかわらず、法律によって教育に係る費用すべてが有償となる可能性を認めている点で、今日では問題にならないため、取り上げない。法定範囲無償説をとるものとして、木田宏『教育行政法（改訂版）』（良書普及会、1964年）64頁。

¹⁵⁷ 樋口陽一ほか編著『注釈日本国憲法上巻』（青林書院新社、1994年）611頁（中村睦男執筆）、内野正幸『教育の権利と自由』（有斐閣、1994年）93頁、渋谷秀樹『憲法』（有斐閣、2007年）264頁、米沢広一『憲法と教育 15 講（第3版）』（北樹出版、2011年）、佐藤幸治『日本国憲法論』（成文堂、2011年）372頁など多数。

¹⁵⁸ 永井憲一編『現代法コンメンタール教育法 I 〔憲法〕』（日本評論社、1978年）136頁（永井執筆）。

¹⁵⁹ 野上修市「教育権」和田安夫ほか編著『有倉遼吉教授還暦記念 体系・憲法判例研究Ⅲ』（日本評論社、1975年）46頁など。

現状は、授業料無償説が通説である。就学必需費無償説については、第一に、親が子どもの教育に要する費用の一部を負担しても不合理ではない、第二に、授業料以外の費用の不徴収が、授業料の不徴収と同等の憲法上の価値を有するとみなしうるか、第三に、どこまでが就学に必要な費用なのか不明確である、などの批判があり、就学必需費無償説は、これらの批判にうまく対応できていないようにみえる。

(2) 義務教育無償をめぐる論争～就学必需費無償説の問題点

義務教育の無償の範囲をめぐるのは、奥平康弘と永井憲一との間で論争があったので、ここでみておく。

奥平は、授業料無償説の立場から、就学必需費無償説を次のように批判した。「親子の関係の平均的・常識的な感覚に照らしても、義務教育課程のなかにさえ親の教育の自由が貫流しているとみる憲法論からしても、子供に対する親の責任・利害関心を軽視することは困難であるように思う。このように子供の教育につき、親が一定の権利なり責任なりをもつと考えられるかぎりには、教育に要する費用のなにがしかを、親自身の負担とすることはそう不合理なことではないというべきである」とする¹⁶⁰。そして、現実の経済状況のもとで就学に要する費用がますます多額化し、そのために義務教育を完了することができない者が少なくないから、就学必需費を無償とすべきであるとする見解について、「しかしこれは、普通教育の無償性という憲法の要請と、教育の機会均等を保障するという憲法における社会保障の要請を混同しているきらいがある。経済上の理由による未就学児童・生徒の問題は、教育扶助・生活扶助の手段によって解決すべきである」として、就学必需費無償説を批判した。また、就学必需費無償説は、私立学校との調整をどうつけるかという問題が残されているとした。無償を拡大すれば、私立学校との間に格差が生じ、市立学校を無償化すれば、私立学校の独自の存在意義をどう構成するかとのディレンマが生じるとする。

奥平による就学必需費無償説批判は、①親の教育費負担の是非、②経済的理由による長欠・未就学児童生徒の問題、③私立学校との調整、以上の三点に整理できる。これらの点について、就学必需費無償説を支持する永井は、次の通り反論した。①親の教育費負担の是非については、

¹⁶⁰ 奥平康弘「教育を受ける権利」芦部信喜編『憲法Ⅲ』（有斐閣、1981年）378頁。

子どもを憲法上の主体として考えるのであれば、子どもの憲法上の権利保障をする対応関係に立つ義務と責任は国であると考えられなければならない、現行憲法は子どもを旧家族制度のもとにおける親の私的所有物として考えてはいない。また、親は教育の自由を持つが、それは教育そのものの存在を保障する国の主として経済的な側面での教育条件整備がなされていることを前提としているとした。②経済的理由による長欠・未就学児童生徒の問題については、「憲法の要請」と「憲法における社会保障の要請」とを別次元とはできない。これらの要請は不可分一体のものであり、分けて考えることは、無償範囲法定説（プログラム規定説）とどこが違うのかとした。③私立学校との調整については、「子どもの教育を受ける権利を保障するための主として経済的側面での“教育条件”の整備は国にある、と考えれば、とりわけ義務教育過程の私立学校に対してでも修学費の国庫負担は肯定できるのであり、そのうえで私立学校の教育の自由を求めてもなんら問題ないとした。

永井の反論について、奥平が再反論している。親の教育費負担については、親と子の関係は自然的関係を前提としたうえで、親は子に対し法的に責任を負い、親権などの子の養育に関係する諸権利が派生する。子どもは国家にむけては憲法上の権利主体であるが、その子どもを親は、憲法とはまったく関係なく、養育する権利と責任を負っている。そして教育のうちのある側面は、憲法の命ずるところにしたがい、学校教育制度で処理されるから、この側面の養育分は公的制度にまかされているにすぎず、制度にまかされているからといって、親が無権利になるわけではないとする。

経済的理由による長欠については、無償化を徹底すれば貧困家庭の教育費負担は軽減されるが、これによって、経済的に豊かな家庭の教育費負担も軽減され、こういった家庭の親たちが、公教育以外のところでの多額の教育費を喜んで負担する現状が生じてしまっているとし、無償化を進めることによる弊害を指摘する。そして、平均的な日本の親たちはある程度の負担能力はあるとする。貧困世帯の教育費問題については、生活費一般の問題とともに、社会保障の領域でこそ適切に解決され得るとする。私立学校との調整については、教育費負担という点に国公立と私立との格差が生ずれば生ずるほど、実際に私立学校の存立が脅かされ、私立学校の自由を確保することがむずかしくなるのではないかとした¹⁶¹。

永井は再々反論した。親の教育費負担の是非については、親の経済的負担をあてにしない無

¹⁶¹ 奥平康弘『『機会の均等化』と『均等の機械化』』奥平康弘『ヒラヒラ文化批判』（有斐閣、1986年）232-246頁。

償教育の保障こそ、すべての国民の「教育を受ける権利」を保障する基礎条件であり、人間の実際上の「自由」の保障は、その社会における「平等」を基盤とした上でのみ実現する。経済的理由による長欠については、「社会保障に任せることは、生活保護家庭の認定などを国や地方公共団体が行っている実態等を見ると、国家が子どもを直接に把握する『現代福祉国家型パターンナリズム』に親まで巻き込ませる危険はないのだろうか」とした。そのほか、奥平説は子どもの教育を受ける権利の保障は就学までか修学までか不明である、地方自治体によって授業料以外の教育費を公費負担としているところがあるがこれをどう考えるのか、義務教育学校の教科書費無償をどう考えるのか、と批判した¹⁶²。

この論争について評価すれば、授業料無償説が優勢であると言わざるを得ない。奥平の批判は、最終的には、就学必需費無償説が、教育の無償という観点と経済的状况に起因する教育機会の平等という観点を混同しているのではないか、という点に集約される。永井は、この点にうまく対応できていないからである。すなわち、まず、親の教育の自由をもつが、それは無償教育の保障こそ国民の教育を受ける権利を保障する基礎条件あってこそそのものとするが、親の教育の自由というのは家庭教育も含む概念であるから、家庭教育の自由まで学校教育に含めしてしまう可能性が生じる。ここから、用語の定義が不十分であるとの批判が生じうる。次に、生活保護制度を利用することが、即「現代福祉国家的パターンナリズム」に巻き込まれることになるまでとはいえない。そして、地方自治体による教育費公費負担や教科書無償は、授業料無償説からも否定されず、むしろ望ましいとさえいえるのであって、批判になっていない。このように考えると、就学必需費無償説には問題があるというほかない。

このほか、就学必需費については、「就学必需費」の範囲が不明確であるとの批判がある。この点について、永井は、文科省のいう保護者支出教育費のうちの『学校教育費』のうちPTA会費を除くほかのすべてを“修学費”と考えるべきではないかとする¹⁶³。これは、PTA加入が任意であることが理由であるものと思われる。しかし、2010年度より、生活保護の教育扶助の支給範囲に、部活動費・生徒会費・PTA会費が含まれることになり、同時にこれらの費目は、就学援助の支給範囲にも含まれることになった。このことは、就学必需費の範囲が不明確なことを、いみじくも示してしまっている。永井は、1964年最高裁判決を批判する脈絡で、「教

¹⁶² 永井憲一「義務教育の無償制論」杉原泰雄・樋口陽一編著『論争憲法学』（日本評論社、1994年）156・8頁。

¹⁶³ 永井憲一『憲法と教育基本権（新版）』（勁草書房、1985年）100頁。

育の提供」が学校の授業のみをさすという認識そのものを問題とする見解¹⁶⁴も示しているが、これも「教育の提供」の射程を広げれば広げるほど、就学必需費の内容も拡散していき、その確定は、不可能に近いものになってしまうという帰結を招いてしまう。永井説の一番の問題点は、就学必需費の範囲を完全に画定できるとする点にある。就学援助制度の成立過程で見た通り、公私負担区分においては、曖昧な部分が必ず発生する。この点を見落としているのである。この曖昧さを「柔軟さ」に変えて取り込む理論構築が必要なのである。

(3) 就学援助制度の位置づけ～授業料無償説の問題点その1

しかし、それでは授業料無償説をとればよいかというと、そうでもない。授業料無償説にも問題が多い。ひとつは、現状認識の甘さである。授業料無償説は、平均的な日本の親たちには一定の負担能力があると考えているが、子どもの貧困率が15%を超える現状からすれば、「平均的な日本の親たち」という想定には、さほど説得力がないということになる。

もうひとつ、今野健一による批判をあげたい。今野は、就学必需費無償説の範囲の曖昧さを認めつつ、授業料無償説の問題点を二点指摘した。まず、授業料無償説は、なぜ授業料以外の教育費用負担のすべてが裁判規範たりえないのか考慮していない、次に、授業料無償説は、無償の拡充を望ましいとしながらも、実際には裁判規範性を授業料に限定することで終わっており、裁判規範性の範囲の生成・発展可能性について考察していない、そして、授業料以外の費用を無償化する可能性が最初から考慮の外に置かれている、というものである¹⁶⁵。

今野の批判は有力なものであり、賛成できる。その理由として次の四点を挙げておく。第一に、授業料以外の教育費用負担のすべてが裁判規範たり得ないとする根拠について、授業料無償説は検討していない。このことは、就学援助制度の領域で検討するとわかる。授業料無償説では、就学援助制度などの充実によって教材費の無償化が実現するのは、義務教育無償の「いっそうその精神に沿う」¹⁶⁶と評価する。また、授業料無償説に立つものと思われる西原博史は、就学援助制度について、「実質的な教育機会の平等を実現するための政策的措置である」¹⁶⁷とする。しかし、それでは、義務教育無償の「精神に沿」った、「実質的な教育機会の平等を实

¹⁶⁴ 同 136 頁。

¹⁶⁵ 今野健一「教育を受ける権利」杉原泰雄編『新版体系憲法事典』（青林書院、2008年）638頁。

¹⁶⁶ 宮沢俊義・芦部信喜補訂『コンメンタール全訂日本国憲法』（日本評論社、1976年）270頁。

¹⁶⁷ 西原博史「第26条〔教育を受ける権利・受けさせる義務〕」芦沢斉・市川正人・坂口正二郎編『新基本法コンメンタール憲法』（日本評論社、2011年）234頁。

現するための政策的措置」の裁判規範性はどのように考えられるのであろうか。たとえば、就学援助制度非認定について訴訟を提起する場合はどうだろう。授業料無償説では、教育を受ける権利の実質的侵害が生じるような場合には立法裁量の逸脱・濫用にあたり、違憲だとされることもあるとされる。しかし、「教育を受ける権利の実質的侵害」というのが、授業料無償の仕組みをやめるという場合を想定したものであるとすれば、就学援助訴訟の裁判規範性は否定されることになる。仮に裁判規範性が肯定されたとしても、授業料無償そのものが問題となるわけではないため、立法および行政裁量が優先される可能性が高い。しかし、就学援助制度は、生活保護制度利用世帯も利用する制度である。修学旅行費や学校病治療費については、生活保護の適用がないため、最後のセーフティ・ネットとなる。このことを考慮すると、最低生活に関わる事柄であるから、一概に立法・行政裁量の優先される領域とはいえないのである。授業料無償説は、就学援助制度運用の具体的場面を考察していない。裁判規範性の生成・発展可能性が考察されていないとする所以である。

第二に、今野の指摘していない点として、授業料無償説では、就学援助制度を適切に位置づけることができないという点をあげたい。先の西原の説明だと「実質的な教育機会の平等を実現するための政策的措置」であるから、どちらかといえば教育政策に含まれることになる。しかし、教育法学の方は、後述の通り、就学援助制度を教育法領域の問題とは考えてはいない。奥平のように「教育扶助、生活扶助の問題」であるとして、就学援助制度を社会保障制度として位置づければ一貫するよう見えるが、今度は社会保障法学の方が、就学援助制度を社会保障制度に含まれるとは考えていない。就学援助制度は、教育と福祉の谷間に落ちてしまっているのである。授業料無償説は、就学援助制度をはじめとする教育費保障制度のあり方についての考慮を欠いている。

第三に、第二の点に関連する点であり、授業料無償説は、憲法 26 条 2 項がどのような教育費保障制度を想定しているのかという問題をまったく考慮していないということである。授業料のみが無償で、それ以外の教育費保障については教育制度あるいは社会保障制度の問題であるとしても、そこで想定される教育費保障制度の内容、すなわち、給付・サービスの内容、水準、サービス提供主体といった問題への関心は皆無である¹⁶⁸。憲法理念に適合的な制度の在り

¹⁶⁸ 岩村正彦「社会保障改革と憲法 25 条」江頭憲治郎・碓井光明編『法の再構築 [I] 国家と社会』（東京大学出版会、2007 年）99-100 頁は、憲法学が、「憲法 25 条（とくに 2 項）が想定する社会福祉等の内容、給付・サービスの内容、水準等の見直し、社会保障の各制度の事業主体や給付・サービスの提供主体の問題への関心に向けつつあることといったことは見受けられない」とする。同様のことが、授業料

方が検討されてもいいはずである。そしてそこで問われるべきことは、教育に関するニーズをすべて金銭の問題に還元してしまおうとする、授業料無償説の発想そのものである。

第四に、西原の説明にいう「実質的な教育機会の平等」とはどういう意味なのかという点についてである。実質的平等は、社会的・経済的弱者に対して自由・生存を保障しようとする結果の平等の理念にもとづくものであるが、これは、あくまでも例外措置である。すなわち、自助努力の過程を踏むことを原則として、その原則を達成できなかった者に対して、例外的に各人の最低限度の自由・生存を保障しようというのが実質的平等の考え方である。この考え方を、子どもに適用することができるのか。教育費保障制度の領域に実質的平等の考え方を持ち込むことは、子どもに自助努力の過程を踏むことを強制することにつながりかねない。その子どもの責任で社会的・経済的弱者となったわけでもないのに、である。親の責任を子どもに転嫁する可能性を含んでおり、このような考え方を教育費保障制度の領域に持ち込むことには問題があると考えべきである。なお、この問題は、本論文の立場からいえば、限定的制度を中心として教育費保障制度を考慮した場合に生じるものであり、普遍的制度を中心として考えれば、このような実質的平等の考え方を採用する必要がなくなる点で優れている。

(4) プライヴァシー切り売りの正当化～授業料無償説の問題点その2

もうひとつ、授業料無償説は、生活保護及び就学援助制度利用世帯が、プライヴァシーと引き換えに、あるいはプライヴァシーを切り売りして制度利用を行うことを正当化するという問題点を指摘できる。

つまり、次のような場合を指す。授業料無償説の立場からは、一定の教材費負担は当然ということになるが、これでは、これらの教材費を支払うことのできない児童生徒を教室から排除することまでが正当化されてしまいかねない¹⁶⁹。この場合において、授業料無償説では、教育扶助・生活扶助の社会保障領域でフォローすれば、この事態は回避できることになる。たしかに、授業料無償と社会保障との組み合わせで、「本当に困っている」世帯の重い教育費的負担が解消され、子どもの教育環境が改善されるのであれば、そのこと自体は望ましいことである。

無償説についても言えるということである。

¹⁶⁹ 筆者の聞いたところでは、技術の教材費を支払えなかった生徒を教室から排除し、当該生徒のみ、別室で教材不要の授業（自習指示）を行ったという例がある。この例については、埼玉県和学校事務職員から教えていただきました。記して感謝申し上げます。

しかし、「本当に扶助が必要な世帯」とは誰なのかという問題が生じる。つまり、本当に扶助が必要な世帯に教育サービスを提供しようとする場合、本当に必要かどうかをミーンズテスト等で判別しなければならないため、当該家庭のプライバシー侵害抜きに実現可能なのかという疑問が生じるのである¹⁷⁰。生活保護制度の場合には、ミーンズテストが正当化されるから、ある程度のプライバシー侵害もやむを得ないと見ることもできるかもしれない。しかし、就学援助制度の場合にも同様のことが言えるのか。その根拠は明確でない。生活保護世帯は、福祉事務所にも教育委員会にも、プライバシーを切り売りして、それと引き換えに教育費保障を受けているのが現状である。すなわち、生活保護世帯は、子どもの教育を受けさせるにあたり、プライバシーを二重に切り売りしているのである。親は、子どもの教育について責任を有しているから、なにがしかの負担をして当然という授業料無償説の言説を受け入れたとしても、この構造には問題があると言わざるを得ないのではないか。

内野正幸が授業料無償説を支持する根拠として、「およそ憲法の条文は、そこに示された命令に違反したら違憲になるような、そういうきびしい命令をうたったものとして、とらえるべきである」¹⁷¹としているが、このプライバシー権の「二重の切り売り」の正当化に手を貸すのが憲法の立場とは思われない。

(5) 両説ともに問題がある

以上の検討によれば、授業料無償説、就学必需費無償説ともに問題があるということになり、どちらの説も採用できない。就学必需費無償説は、教育の無償と経済的状況による教育機会の不平等との混同について適切な対応ができていない、授業料無償説は、授業料以外の教育費負担についての真剣な検討を欠いているとまとめることができる。したがって、別の説を立てる必要がある。本論文では、義務教育を受けることを、費用の問題に還元することに問題があるとの立場から、教育の必需品への完全なアクセス保障を求めるものとして義務教育無償の概念を読み替えたいと考えている。詳細は後述する。

¹⁷⁰ 長谷部恭男「奥平康弘著『ヒラヒラ文化批判』」法学セミナー388号（1987年）148頁。

¹⁷¹ 内野正幸前掲書93頁。

第3節 教育法学

教育法学における学説をしてみる。日本教育法学会は、1980年に『講座教育法』全7巻、2000年に『講座現代教育法』全3巻を発行している。これらを使用して学説状況を確認してみると、1980年の『講座教育法』では、その第3巻で教育条件整備法制を取り上げ、そのなかで就学援助制度を取り上げていたが、2000年の『講座現代教育法』では、就学援助制度をはじめとする教育条件整備法制はとりあげられなかった。この領域に対する関心の低下を象徴しているかのようである。ただ、1980年に比して関心が低下したというのも言い過ぎかもしれない。というのは、1980年『講座教育法』において就学援助制度に関する論考を執筆したのは、社会保障法学の小川政亮であったからである。当時より一貫して関心は低かったという見方もできるのである。少なくとも、就学援助制度は教育法学者がとりあげるものではなく、社会保障法学がとりあげるものとの意識は存在していたといえるであろう。いずれにせよ、教育法学の側から、就学援助制度をはじめとする教育費保障制度を正面から取り上げた研究はほとんどなかった。

とはいえ、教育法学の有力学説は、「就学奨励法や学校保健法、教科書無償法、義務教育費国庫負担法などの施行の実態をめぐる問題状況が考察され、この領域での条件整備法制について検討されることが必要とされている」として、就学援助制度研究の重要性については、すでに指摘していた。なぜなら、「教育を受ける権利が実質的に保障されるためには、その権利保障のために必要とする『条件』（教育条件）の保障が、その前提として要請される。……国民の権利として、教育を受ける機会均等を憲法によって保障する目的規定をおく以上、それを実質的に保障するためには、それを実現するのに必要とする福祉との関係を双方が不可分の関係にあるものとして認識されなくてはなら」ないからである¹⁷²。しかし、就学奨励法をはじめとする就学援助制度の研究は、社会保障法学の問題とされ、教育法学者による本格的論考は、管見の限り、ほとんど見あたらないのが現状である。これは、就学援助制度は、「教育制度の補助機能としての枠組みに入れられるが、事実上、（準）要保護世帯という限定された人びとへの公費の支給であることを考えれば、社会福祉事業の一つと理解してよいであろう」¹⁷³との理解が、教育法学側にあったからではないかと考えられる。その背景には、義務教育無償の原則

¹⁷² 永井憲一「教育権」中村睦男・永井憲一『生存権・教育権』（法律文化社、1989年）179-181頁。

¹⁷³ 宮内克代「教育と福祉の権利」永井憲一編著『憲法と教育人権』（日本評論社、2006年）270頁。

は、現在では授業料無償のみであるが、社会生活の水準向上によって、対価を求めない完全な無償教育が実現されるのだという考え方がある。この考え方からは、就学援助制度のような仕組みを無償教育の原則から導き出すことは、無償教育を「ただ単に家庭生活援助的な福祉的機能の発現としてみる」¹⁷⁴ことにつながり、その範囲や理念を矮小化することになる、と理解される。ここからは、限定的制度である就学援助制度について論じること自体が、普遍的な無償教育の推進を妨げることになるのではないかという、ある種の「警戒」を感じとることができる。しかし、教育法学の最大の武器ともいえる、子どもの成長・発達の観点から、就学援助制度をはじめとする教育費保障制度を検討することもできたはずであるが、そのような論考も見あたらないようである。

第4節 社会保障法学

以上の概観からは、憲法学・教育法学ともに、教育費保障制度の検討を、社会保障法学に委ねている状況があることがわかる。それでは、社会保障法学ではどのような議論があったのか。実は、社会保障法学においても、このテーマをとりあげたものは意外なほど少ない¹⁷⁵。これは、社会保障法学が、教育費保障については、保育サービスや社会手当等の子育て支援という形で、間接的な関わり方をしているからではないかと思われる。それでも、社会保障法学では、(1) 就学援助制度について、(2) 中嶋訴訟をきっかけとした高校進学費用の問題について議論があった。本稿の関心からは、(1) を中心にとりあげ、(2) については簡単に触れておくことにする。

(1) 就学援助制度について～就学援助請求権の構想

1970年代から1980年代前半にかけて、小川政亮が就学援助制度研究を行っている。小川は、就学奨励法や学校給食法などは、市町村がそれぞれの立法の定める給付を行った場合の、当該

¹⁷⁴ 喜多明人「教育法」小林弘人編『社会福祉のための法入門』（川島書店、1986年）56-57頁。

¹⁷⁵ 近年では、高野範城「教育保障と社会保障法」日本社会保障法学会編『講座社会保障法第6巻』（法律文化社、2001年）20頁以下くらいである。

市町村と国との財政的関係を規定するのみで、就学援助を要する住民が権利として就学援助給付を要求しうるかどうかは必ずしも明らかではないことに問題があると指摘した。そして、就学援助制度の憲法上の根拠を教育扶助との比較から検討し、さらに運用実態を詳細に調査した上で、「就学援助請求権」という構想を示した。この研究は、就学援助制度に関する唯一の本格的な研究であり、今日でも注目に値するものである。憲法上の根拠、就学援助請求権構想の順で、詳しく見ていくことにする。

第一に、憲法上の根拠についてである。小川は、「教育を受ける権利を保障するための制度の一環としての就学権が就学権主体たる児童・生徒本人ないし通常、その保護者の経済的事情によって妨げられてはならないとするところから、いわば就学権の平等実現……のために、それ自体が権利として要求されざるをえない」ものであり、その根拠は憲法 26 条であるとする。また、1956 年法制定過程における清瀬文相の「もとは憲法 26 条ではないかと存じます」という発言も根拠としている。

その上で、小川は、教育扶助との比較により、就学援助制度の憲法上の根拠を明確にする。小川によれば、教育扶助の憲法上の根拠は憲法 25 条であり、就学援助は憲法 26 条である。これは次のように説明される。「教育扶助は、健康で文化的な生活水準を維持するに足るという意味での最低生活保障を教育生活面に即して要求する権利にこたえるべきものであり、「その故に、……義務教育段階に限ることなく、その前後、とりわけ義務教育段階をこえるレベルの教育段階についても、その教育を受ける権利の保障がその社会での……最低生活要求に含まれる限り、生活困窮の如何を問わず誰しもがそのような教育を受けよう、法の下での平等（憲法一四條）—これを教育面においていえば教育の機会均等—の要求にこたえて、教育扶助において、そのようなレベルの教育生活に要する費用をもカバーすることが望ましい。その意味で教育扶助は、いわば縦方向での教育生活保障の拡大志向を内在しているといえることができるであろう」¹⁷⁶。これに対して就学援助制度は「子女を就学させる義務を保護者に負担させる以上、そのことによって経済的負担までを課すべきではないという義務教育無償の完全実現をめざして、当面、とくに準要保護者認定をてことして、その適用を受けうる者の範囲の国民的規模へのいわば横への拡大をはかるものといえる」¹⁷⁷。

小川は、教育扶助について、就学前および高校大学までのカバーを期待しているという意味

¹⁷⁶ 小川政亮「社会保障法と教育権」小川政亮著作集編集委員会編『小川政亮著作集第 4 巻』（大月書店、2007 年）241 頁（論文初出は 1974 年）。以下、小川「教育権」という。

¹⁷⁷ 同 250 頁。

で「縦」、就学援助制度については、国民的規模での適用を期待するという意味で「横」と位置づけ、憲法 25 条と 26 条とのいわば棲み分けを図っている。小川の見解は、後の中嶋訴訟最高裁判決から高等学校等就学費の設立の流れをみてもわかるように、教育扶助のその後の展開を予言したかのような卓見であるといえる。就学援助制度についても、長崎県香焼町（当時）が 1970 年代後半に就学援助率 100%を達成したように¹⁷⁸、就学援助制度の利用拡大の理論的主柱となった点で大きな意味がある。しかし、本論文のこれまでの検討から見れば、憲法上の根拠について、このように、教育扶助＝憲法 25 条・就学援助＝憲法 26 条、と機械的に分類できるのかという疑問が残る。就学援助制度の成立過程でも、すでに述べたように、憲法 25 条と 26 条との関連が強く意識されてきた。したがって、就学援助制度の憲法上の根拠に関する小川の見解は妥当でない。

第二に、就学援助請求権についてである。小川は、義務教育無償原則が、法律の留保なしに憲法上明記されていることから、授業料以外の学校生活遂行上必要とされる費用のすべてに義務教育無償原則が本来及び、ひとしく公費負担が行われるべきとし、ここから就学援助を請求する権利（就学援助請求権）が構想されるとする。具体的には、就学援助請求権の権利構造として検討されるべき 7 点を挙げた¹⁷⁹。①法形式、②権利性、③主体規定・受給資格・認定基準など、④手続的権利保障、⑤自己貫徹性、⑥給付の必要・十分性、⑦国と地方自治体との関係である。このうち⑦については、①ないし④の中であわせて論じられているため、①から⑥を見ていく。

①法形式：就学援助の法形式については、特に決まっている訳ではないために、条例・教育委員会規則または規程・教育委員会の要綱・就学援助事務要領・就学援助義務の手引書といったもので行っている例が見られる。この点について小川は、「就学権保障の観点からして、就学援助の資格要件、手続、内容等について、それが民主的に定められ、かつ当然に住民に周知される法形式、すなわち当該市区町村の条例でもって定められることが望ましい」¹⁸⁰とする。

しかし、実際には条例で定めているところは少ない¹⁸¹。教育委員会規則や規程によるものも

¹⁷⁸ 同 252 頁。当時の香焼町の実情については、坂井孟一郎・岩井抗『香焼町奮戦記』（あけび書房、1985 年）203-224 頁。

¹⁷⁹ 詳細については、小川政亮「就学保障のための条件整備の一断面——権利としての就学援助の観点から——」小川政亮著作集編集委員会編『小川政亮著作集第 4 巻』（大月書店、2007 年）258 頁（論文初出は 1980 年）。以下、小川「一断面」という。

¹⁸⁰ 同 259 頁。

¹⁸¹ 横浜市学齢児童就学奨励条例（昭和 26 年 10 月 5 日条例第 49 号）、横浜市就学奨励審議会条例（昭和 39 年 6 月 10 日条例第 73 号）、東大阪市児童生徒就学援助条例（昭和 59 年 12 月 29 日東大阪市条例第 31 号）くらいではないか。

それほど多くなく、教育委員会の要綱、就学援助事務要領、就学援助事務手引書によるところが多い¹⁸²。この点について小川は次の通り述べる。「就学援助を定める形態の如何と、定められている内容の適否とは、実際には必ずしも関係なく、条例であっても内容的に権利者側から見て必ずしも適切でないと考えられる場合もあれば、逆に『要綱』や『手引書』の形態で定めているものでも内容的には適切と考えられるものもある。これは、市区町村議会の構成如何…ともかかわって、どのような形式をとるかは、それなりの政治判断もあるのであろう」。たしかに、小川の言うとおりの、就学援助制度の自治体間格差と法形式との連関は存在しない。また、法形式の論点は、就学援助制度の成立過程においては全く問題にされていない。しかし、利用者の権利保障という立場に立つと、法形式によって処分性が左右されることがあることから、かならず検討されねばならない論点であった。小川は、結論としては条例が望ましいとしても、条例外の形式でも、権利者側にふさわしい内容のものであれば容認する可能性を示している¹⁸³。ここでいう「権利者の側にふさわしい」というのは、処分性が認められ、裁判で争うことができることを指しているものと考えられる。この点については、本節（3）で検討するが、結論を先取りしておくとして、いかなる法形式においても裁判で争う余地は存在するものと考えられる。

②権利性：小川によれば、就学援助立法は、「直接には地方自治体がそれぞれの立法の定める給付を行った場合の当該地方自治体と国との財政的関係を規定するのみで、就学援助を要する住民が権利として就学援助給付を要求しうるかどうかは必ずしも明らかではない」¹⁸⁴。しかし、憲法 26 条および（旧）教育基本法の教育の機会均等の理念を踏まえて、国と地方自治体に就学困難者に対する経済的援助義務が存すること、学校教育法が義務教育段階について就学援助義務を市区町村に負わせていることから考えれば、「今日、教育を受けることは恩恵や義務ではなく、権利なのであるから、その権利が保護者の経済的状況によって妨げられてはならず、したがって、就学援助を受けることは、地方自治体の就学援助義務履行の反射的效果にすぎないものではなく、教育を受ける権利、とりわけ、その一環としての就学権の実現のため、これまた権利として要求しうるものであり、そしてまた保護者としても憲法二六条、教育基本法、学校教育法にもとづいて課された子女の就学権行使を守るべき義務履行のための必要からして、地方自治体に対して、その就学援助義務の履行を権利として要求することができなけれ

¹⁸² 就学援助制度を考える会『就学援助制度がよくわかる本』（学事出版、2009年）9頁。

¹⁸³ 小川「一断面」260-1頁。

¹⁸⁴ 同 261頁。

ばおかしいわけである。そして、このような権利要求にこたえるための市区町村の就学援助義務の履行をより具体的に担保するための立法として就学援助諸立法があるというべきであるから、就学援助諸立法による就学援助を必要とする者としては、当然、これを権利として要求しうる¹⁸⁵。就学援助請求権は、「就学援助を必要とする者」、すなわち、子どもと保護者の双方に認められるべきものである。

小川は、教育を受ける権利は憲法上の権利であり、この権利が、市町村の就学援助義務の不履行によって妨げられている場合には、子どもおよび保護者は、市町村に対して、その義務履行を要求する権利を有するということであった。この点については、上述のとおり、就学援助制度の憲法上の根拠を憲法 26 条のみとするには疑問がある。また、小川の見解では、市町村については触れられているが、国の位置づけが明確でない点で問題が残されている。とはいうものの、就学援助請求権という構想そのものが、理論的にも実践的にも、卓見であることはいくらか強調しても足りない。

③主体規定・受給資格・認定基準：これらは生活保護基準との関係で論じられている。小川の見解を一口で言えば、就学援助認定基準を設ける場合に、就学援助は市町村の事務（自治事務）であるから、どのような基準を設定するかということに、「地方自治の本旨（憲法九二条）をどれだけ発揮しうるか」が問われているということになる。小川は次のように述べる。「保護基準が低ければ準要保護者と認められる人の範囲も狭められる可能性をもってくるから、その点でも保護基準がどう定められているかが重要であることはいうまでもない。しかし、また、保護基準が十分でない現実であればあるほど、逆にそれだけ、どのような人が準要保護者と教育委員会によって認定されるかが、就学権保障の観点からして重要性をもってくる。この際、この認定が恣意的に行われなければならないためには、一定の認定基準が必要になってくる」¹⁸⁶。要するに、保護基準を高く設定するかどうか地方自治の本旨が問われるということである。市町村の就学援助基準の設定に地方自治の本旨が問われるとの主張には首肯できるものがある。

しかし、小川のいう、一定の認定基準の必要性をつきつめていくと、全国统一基準が必要であるということになるが、全国统一基準というのはいわば諸刃の剣である。すなわち、仮に全国统一認定基準を生活保護基準の 1.1 倍の所得の世帯と設定した場合、1.1 倍より低い基準を設定していた市町村の場合は、認定基準は上昇することになるが、高い基準で設定していた市

¹⁸⁵ 同 261-2 頁。

¹⁸⁶ 同 263 頁。

町村は基準が低下することになる。これを、就学援助率 100%を達成した香焼町の場合に当てはめると、全国统一基準が適用されたなら、全世帯の利用は不可能になるから、利用者は減少することになる。すなわち、全国统一基準の主張が、就学援助制度の利用拡大の足かせとなるという帰結を招いてしまうのである。このような問題の発生が予想されることから、全国统一基準については慎重に考える必要がある。

④手続的権利保障：小川は、就学援助事務の開始について、申請主義をとるか職権主義をとるかということについて論じ、申請主義が望ましいとする。なぜなら、申請主義の方が、権利性定着および就学権保障の観点からいって優れているからである。小川によれば、申請にあたっては「申請が簡易、迅速に誰への気兼ねもなしに、卑屈な思いをせずに行なえる」よう、手続の整備が必要である。就学援助を受ける資格があるかどうかの調査の段階においては、救貧法的なイメージを払拭した文書の作成が求められる。就学援助を実施するかどうかの決定段階では「どのような内容の決定が行なわれたのか、申請却下の場合等不利益処分の場合はいかなる理由によるものか、などを確実に就学援助申請者が知ることができるよう、理由を付した文書で申請者に通知することが手続きの公明性を確保するために要求される」。そして、廃停止のような不利益処分の場合には、事前聴聞の機会を保障することも必要であるとされる¹⁸⁷。

⑤自己貫徹性：就学援助制度各法には、就学援助の非認定に関する不服申立の規定は一切もうけられていない。しかし、小川は、このような規定が存在しなくとも、権利としての就学援助と断言するためには、就学援助の非認定ならびに申請に対する不作為について争うことができるとする。いわく、「就学援助申請に対する市区町村教育委員会による却下処分や就学援助の停廃止処分などに対してはもちろん、申請に対する不作為についても争うことができるのでなければならず、現行就学援助諸立法にはいわゆる不服申立前置主義の規定はないので、違法とも考えられる処分に対しては、不服申立てを行なうことも、直ちに取消しの訴えをおこすこともできるわけである」。また、処分庁は市区町村教育委員会であるから、これに対して不服申立を行うのが妥当であるとする¹⁸⁸。

小川のこの見解は就学援助非認定が処分である場合には妥当する。しかし、要綱や手引書によって就学援助制度を運用している場合に妥当するのかどうかは、処分性の問題について検討する必要がある。

¹⁸⁷ 同 270-3 頁。

¹⁸⁸ 同 275-6 頁。

⑥給付の仕方・必要・十分性：給付の仕方について小川は、「生存権、教育権の保障にふさわしいやり方でなければならない」とする。したがって「学校保健法による公費医療の場合は、……療養の給付という現物給付方式をとることが健康回復権の确实保障という上からも望ましい……。これに対し、学校保健法による以外の就学援助給付にあつては、個性をもたない金銭であるが故に受給者の判断によって適切に使用しうることによって個人の人格と自由の尊重に寄与するという利点からして、一般的に云って金銭給付方式をとることが望ましい」とする¹⁸⁹。必要性・十分性については、経費範囲、基準を詳細に検討して決定することを求めているものと考えられる¹⁹⁰。この点については、就学援助制度の成立過程でも、就学援助制度の現物給付重視の理念を指摘したところである。

以上の検討から生じる問題点をここでまとめておく。第一に、憲法上の問題点である。小川は憲法 26 条を根拠として就学援助請求権を構想しているが、成立過程ではそうはなっていない。この点についてはすでに指摘した。第二に、権利性の問題である。就学援助制度の法形式としては、条例がふさわしいのかそれともほかの法形式がふさわしいのか。第三に、給付の仕方の問題である。現物給付をどのように扱うのか。就学援助制度が単なる金銭給付の仕組みでないことは確かであり、小川は既にこの点を鋭く指摘している。しかし、小川の場合は、「金銭給付原則・現物給付例外」との立場が明確であり、この点では成立過程の議論を正確に捉えていないという問題点がある。第四に、申請主義の是非についてである。この点については制定過程ではあまり論じられていない。これらの論点については、本節（3）で若干の検討を行う。

さて、ここで、小川研究後の研究状況を見ておく。小川研究の後には、小川を中心とした研究グループが実施した市町村対象のヒアリング調査¹⁹¹と、井上英夫の、社会保障制度と就学援助制度との関係を検討して、両者のナショナルミニマムを設定すべきであるとした論考¹⁹²くらいしか存在しない。これらの研究より後、就学援助制度は、1980 年代半ばからはほとんど論じられなくなり、現在に至っている。これは、1970 年代ごろから貧困が見えにくくなり（実際には継続して貧困は存在していた）、議論の必要性が薄れたと考えられたことが一つの理由

¹⁸⁹ 同 274 頁。

¹⁹⁰ 渡辺隆司「就学援助と教育条件整備問題」季刊教育法 37 号（1980 年）162 頁。

¹⁹¹ 井上英夫・小川政亮・河合克義・倉岡小夜「就学援助制度—若干の地方自治体の概況調査報告」教育条件法制研究 3 号（1983 年）16 頁。

¹⁹² 井上英夫「社会保障法の視点から見た教育条件基準論」日本教育法学会編『教育改革の動向と教育法』（有斐閣、1984 年）170 頁。

であると考えられる。また、社会保障法学側に、就学援助制度は社会保障法学の研究領域に入らないとの意識もあったものと考えられる。実際、現在でも社会保障法の教科書において就学援助制度が取り上げられることはなく、そもそも就学援助制度が社会保障制度に含まれるのかどうかは、現在でも不明のままである。

こうしてみると、就学援助制度は、教育と福祉の谷間に落ちてしまった研究領域であるといえる。しかし、これでいいのであろうか。就学援助制度利用者は、全児童生徒の約 15%にも達しているにもかかわらず、ほとんど研究がないのは異常ですらある。小川研究の残した論点もほとんど手つかずで残されている。子どもの貧困の存在が誰の目にも明らかな今日、就学援助制度研究の重要性をあらためて指摘しておきたい。

(2) 中嶋訴訟～高校進学費用の問題

中嶋訴訟とは、既に述べた通り、生活保護を受けながら積み立てた学資保険の満期返戻金の一部を収入認定された生活保護費減額処分が問題となった事例である。最高裁は、生活保護法の趣旨目的にかなった目的と態様で保護金品等を原資としてされた貯蓄等は、収入認定の対象とすべき資産には当たらないというべきであるとして、保護費減額処分の違法性を認めた。高校進学に関しては次のように判示した。「近時においては、ほとんどの者が高等学校に進学する状況であり、高等学校に進学することが自立のために有用であるとも考えられるところであって……被保護世帯において、最低限度の生活を維持しつつ、子弟の高等学校修学のための費用を蓄える努力をすることは、同法（引用者注一生活保護法）の趣旨目的に反するものではない」。社会保障法学においては、おおかたの論者がこの判決を支持したが¹⁹³、最高裁判決以前から、教育扶助の範囲を考え直すべきであるとか、高校修了までの費用を教育扶助から支出すべきであるとの見解が示されていた¹⁹⁴。これが、中嶋訴訟最高裁判決に結びつき、生業扶助による高等学校等就学費の実現に結びついたと見ることはできる。こうして見ると、生活保護世帯の高校進学費用の問題については、社会保障法学は一定の役割を果たし、適切な対応をしたと評価できる。

¹⁹³ 清水弥生「生活保護世帯における自立助長と学資保険を含む貯蓄等の性格」賃金と社会保障 1388 号（2005 年）48 頁など多数。

¹⁹⁴ たとえば、吉永純「なぜ子どもの高校進学のためにためたお金を取り上げるのか」尾藤廣喜・木下秀雄・中川健太郎編著『生活保護法の挑戦』（高菅出版、2000 年）150—151 頁。

(3) 若干の検討～法形式の問題

以上の検討からは、社会保障法学は、中嶋訴訟については適切な対応をしたといえるが、就学援助制度については、1980年代半ばから研究がほとんどないという状況が続いており、十分に対応できていないということになる。小川研究から抽出される論点についても、まったく深められることのないまま現在に至っている。

しかし、小川研究から出された論点については、成立過程に照らせば、ほとんどの問いに回答可能である。憲法上の問題は、憲法26条のみに根拠を求めることには無理があり、憲法25条と26条の双方を根拠とすべきであるということになる。給付の仕方については、就学援助制度は、現物給付との併給を積極的に認めていたと答えられる。申請主義については、職権主義を排してはいないと回答できる。

回答できていないのは、法形式の問題のみである。そこで、ここで考察を加えたい。就学援助制度の法形式として条例がふさわしいのかどうか、という点である。全国的には、条例や教育委員会規則ではなく、要綱や実施要領・手引書で対応している市町村が多いという。条例や教育委員会規則の場合には、就学援助認定可否について、処分性を認めることが可能であるから問題ないが、問題は要綱である。要綱に基づいた申出に対する応答(就学援助実務では通知)については処分性が否定される可能性があり、これが問題となる。つまり、要綱にもとづく給付制度は行政行為ではなく契約であるから処分性が認められないのではないかということである。しかし、就学援助制度の仕組み全体を考えれば、処分性は否定されない。なぜなら、就学援助要綱は、憲法・学校教育法・就学援助制度各法に基づいたものであり、教育を受ける権利・生存権保障に大きな効果を及ぼすものであるから、就学援助要綱にもとづく就学援助認定は、給付を受けることのできる地位を具体化する行為であり、処分性が認められるものと考えられるからである¹⁹⁵。実際、大阪市の場合、要綱にもとづいた認定通知書に、当該決定に不服がある場合には不服申立ができる旨の記述がある¹⁹⁶。

¹⁹⁵ 通達に基づく労災就学援助費の給付を拒否する決定について、通達等の仕組み全体を解釈し、給付を受けることができるという抽象的地位を具体化する行為であるとして処分性を認めた判例がある。最判2003年9月4日判時1841号89頁。

¹⁹⁶ 大阪市児童生徒就学援助認定通知書

(<http://www.city.osaka.lg.jp/kyoiku/cmsfiles/contents/0000008/8457/03.pdf>)における文言は次の通り。
「この決定に不服のある場合には、この決定があったことを知った日の翌日から起算して60日以内に大阪市教育委員会に対して異議申立てができます。この決定の取消しの訴えは、この決定があったことを知った日(前記の異議申立てをした場合は、当該不服申立てに対する決定があったことを知った日)の翌

条例については、次の裁判例がある。条例により市教育委員会の就学援助認定または非認定に関する処分権限が市教育長に委任されている場合において、教育長が非認定処分をするとともに、誤って教育委員会に対して異議申立ができる旨の教示をし、処分を受けた者が教育委員会に対して「異議申立書」と題する書面を提出した場合につき、書面の内容、形式及び教示の内容に照らし、書面の提出により行政不服審査法にもとづく審査請求がなされたものと認められたという例である¹⁹⁷。

こうして見ると、条例はもちろんのこと、要綱に基づいた応答（通知）においても、処分性を認めることは十分可能であると考えられる。したがって、就学援助の法形式としては、条例がふさわしいと考えるが、処分性を認めるという前提がみたされれば、要綱でも構わないものとする。ただし、この場合、処分性を否定するなら、給付を受ける請求権の有無を民事訴訟で争うことがあり得る。すなわち、就学援助制度の法的仕組みのなかで、契約手法が用いられているのか、行政処分によっているのか、という問題になるということである。しかし、子どもの義務教育費の問題を契約の論理で捉えることには違和感があり、妥当でない。

第5節 小括

以上、教育費保障制度をめぐる判例・学説の状況をまとめた。

憲法学では、授業料無償説と就学必需費無償説との対立があり、授業料無償説が通説である。就学必需費無償説では、経済的状況による教育機会の不平等是正と教育の無償という二つの観点が混同されているという批判に対応できていない点で問題がある。また、就学必需費の範囲も不明確である。しかし、授業料無償説も、授業料以外の教育費負担については、教育法学あるいは社会保障法学の問題として、真剣な検討を欠いてきた。また、実質的な教育機会の平等という考え方を教育費保障制度の領域に持ち込むことにも問題があると指摘した。

教育法学では、1970年代から1980年代はじめにかけて、就学援助制度研究の重要性は語られたが、具体的な論考はほとんどなく、講座本の執筆者を社会保障法学の小川政亮に研究を委ねるという状況であった。その理由は、就学援助制度は、教育制度の補助機能を有するものの、

日から起算して6箇月以内に、大阪市を被告として(訴訟において大阪市を代表するものは大阪市教育委員会になります。)提起することができます」。

¹⁹⁷ 大阪地判1990年3月15日行集41巻3号192頁。

限定された人々への給付制度であることから、社会保障制度に分類するのが妥当であると考えられた点にある。そのため、本格的論考は殆ど存在していないことがわかった。

社会保障法学においては、就学援助制度研究と、高校進学費用の問題が論じられた。就学援助制度研究については、1970年代～1980年代半ばにかけて、小川政亮が、義務教育の経済的保障として就学援助制度を位置づけて、憲法上の根拠、教育扶助との関係、運用実態などを詳細に検討した。そこでは、就学援助制度の憲法上の根拠は憲法 26 条であること、教育扶助は憲法 25 条を根拠としていることから両者の憲法上の根拠は異なること、運用実態については、先進的な取り組みを行っていた市町村の例を詳細に紹介した。また、就学援助制度を定める法形式についても検討し、原則としては条例が相応しいとした。さらに、私見では、要綱においても処分性は認められるとした。しかし、その後、小川研究を深めるような論考はあらわれていない。これは、1980 年代の安定成長期に入って、議論の必要性が薄れたと考えられたこと、社会保障法学が、就学援助制度研究は教育法学が担当すべきであると考えていたことが理由であると思われる。

高校進学費用については、いわゆる中嶋訴訟を契機として、生活保護世帯の進学費用の問題が論じられた。そこでは、自立のために必要不可欠な前提として高校進学をとらえるべきであるとほとんどの論者は主張した。そして高校進学費用は生活保護から支出されることになった。したがって、社会保障法学は、高校進学費用の問題には適切に対応したが、就学援助制度研究については取り組みが不十分であったとまとめることができる。

以上のまとめからは、就学援助制度について、憲法学は教育法学・社会保障法学に検討を委ね、教育法学は社会保障法学に検討を委ね、社会保障法学は教育法学に検討を委ねるという、いわば「たらい回し」のような現象がおこっていることがわかる。このことは、憲法学（とりわけ授業料無償説）が憲法理念に適合的な教育費保障制度についての検討を欠いてきたこと、教育法学は、無償教育を主張するあまり、現存する制度の検討をおろそかにしてきたこと、社会保障法学は 1980 年代で就学援助制度研究がとだえてしまっていることからよくわかる。また、制度の成立過程の研究も、小川研究を除いてほとんど見られない。制度の成立過程から浮かび上がってくる特質と、理論との突き合わせを行う必要があるはずであるが、そのような研究も見られない。そこで本章では「突き合わせ」を行ってみた。その結果、小川研究のいう憲法上の根拠や法形式の議論は更新される必要があることを確認した。このあと、第 6 章では、

アメリカと韓国の例を取り上げることにする。その上で、第7章で、制度の成立過程と理論との突き合わせを行うが、ここでも結論を先取りしておく、社会権基底的教育観に基づいた普遍的制度が、憲法理念に適合的な制度であるということになる。

第6章 アメリカと韓国の経験

本章では、アメリカ合衆国と韓国の例をとりあげて、日本の教育費保障制度への示唆を考えてみる。なぜアメリカと韓国とをとりあげるのか。アメリカを取り上げる理由は、次の通りである。アメリカの場合、州に教育に関する権限を委ねる地方分権的教育行政の仕組みのもとで、1960年代より教育格差の解消に取り組んできた。貧困の再生産を断ち切るための方策として、教育が重視されてきたのである。歴史的展開を見ると、1960年代は、連邦から州への補助金政策と、ヘッドスタート・プログラムに代表されるような学習支援政策とが同程度に重要であるとの認識のもとで実施され、それなりの効果をあげていた。この方針が、2002年成立のNCLB法により、はっきりと変更された。学力向上策を先行させて、その結果を教育環境に反映させる施策がとられたのである。しかし、学力向上のための施策を、補助金削減とセットで行うことにはあまり効果がないことが明らかにされつつある。日本でも、学力向上のためには勉強さえ教えれば良いのだとか、学校選択制を導入して、義務教育学校においても生徒を集める努力をすべしとの意見が散見されるが、アメリカの例は、それに問題があることを示している。つまり、教育条件整備に力を入れずに教育内容にのみ介入しても成果は上がらないことをアメリカの例は明らかにしているのである。この点でアメリカを取り上げる理由がある。

韓国を取り上げるのは、韓国では、給食保障が現物給付の形式で行われている点で注目されるからである。韓国では、貧困層への保障について、給食保障を契機として学力向上につなげようとする動きがある。食の保障から学力保障へとつなげようとする興味深い試みであり、注目される場所である。このような、現物給付を中心とした保障のあり方は、日本の教育費保障制度を考える際に、大いに参照に値する。ただし、韓国の場合には、制度が整えられても、人的パワーの問題等で実施が追いつかないという実情がある。しかし、制度の枠組みそのものは非常に参考になることから、本論文でとりあげることにした。以下、アメリカ、韓国の順でまとめ、考察を加える。

第1節 アメリカ～NCLB法

NCLB法においては、連邦政府は、教科別の到達目標となる教育スタンダードや、州内統一学力テスト等の実施によるアカウンタビリティを重視した各州の取組を積極的に保障するものと位置づけられている。各々の取組に消極的な州の補助金を削減するというのは、事実上、州の義務を拡大する方向での改革であり、州政府と連邦政府との関係如何という問題を再燃させている。この改革を、本稿の関心にひきつけてみると、アメリカの教育費保障政策の内容と理念から考える必要がある。アメリカでは、1965年初等中等教育法（以下、単に初等中等教育法ともいう）以来、連邦政府から州政府への補助金交付という形態で教育費保障制度が形成されてきた。州が教育を担当するという地方分権主義を維持しながら、連邦の介入を正当化する手段が、この補助金方式であった。NCLB法も、同様の枠組みを有している。ただし、NCLB法の場合、補助金交付と学力向上をセットで考えている点で、これまでの初等中等教育法とは異なっている。本節では、1965年以降の展開、具体的には、初等中等教育法から1983年の「危機に立つ国家」、さらに1994年クリントン政権が定めた「2000年の目標」からNCLB法という流れを振り返りながら、その内容と理念を把握し、日本の教育費保障制度への示唆を得たい¹⁹⁸。

（1）初等中等教育法前史

アメリカ合衆国憲法修正10条は「この憲法が合衆国に委任していない権限または州に対して禁止していない権限は、各々の州または国民に留保される」と定める。教育に関する規定は合衆国憲法に存在しないことから、アメリカにおいては、教育の権限は、伝統的には、連邦政府ではなく、州及び人民に留保されるものと考えられていた。また、州は教育に関する最終権限を有していると考えられてはいるものの、実質的権限は地方学区に委任されていた。アメリカ教育行政制度の大きな特徴がここにあり、地方分権主義の仕組みが形成されている。

しかし、連邦政府が教育に関与しようとする例、とりわけ財政的関与を行おうとする例は、

¹⁹⁸ 本節の記述は、主に、室井修「アメリカ連邦政府の教育補助立法過程の変化と特徴—初等・中等教育法の場合—」龍谷大学論集417号（1980年）39頁以下、藤本典裕「初等中等教育法成立過程の研究—アメリカ連邦政府教育補助金の教育的意義—」東京大学教育学部紀要25号（1986年）273頁以下を参照している。

古くより見られた。1930年代のニューディール政策以後、この傾向が徐々に顕著になり、1940年代初期のベビーブームによって、連邦政府による補助はむしろ必要とされるような状況になっていた。さらに、貧困を、教育を受ける機会を「剥奪」されたものと捉え直す見解の登場も、連邦政府による教育への関与を後押しした。そして、1960年代、ジョンソン大統領の「貧困への戦い」のスローガンのもとで、連邦政府は、教育や福祉の分野に積極的に関与していくことになる。その関与の仕方として、補助金方式が採用された。その理由は、先に述べた修正10条の問題がひとつと、教育を受ける権利が憲法の保護に値する「基本的権利」かどうかという問題について、アメリカ最高裁が、基本的権利ではないとの一定の回答を出したことの影響、以上二点があったものと思われる¹⁹⁹。したがって、連邦が州の問題に直接関与するのは、補助金方式以外の仕方では難しかったのである。

このように、憲法上は教育分野において連邦政府が州政府に関与する場面は限られている。にもかかわらず、連邦が関与を強めようとする背景には、教育が国家存亡に関わるものであること、アメリカにおいては長年、経済格差と地位格差が問題となっていて、それが教育格差・学力格差につながっているとの認識が共有されてきたことを挙げることができる。このような、教育・学力格差を伴う貧困の再生産をどのようにして断ち切るか。その福祉分野での表れが、1964年経済機会均等法（Economy Opportunity Act）にもとづく就学前教育、すなわちヘッドスタート・プログラムの開始であった。教育分野での表れが、1964年公民権法である。公民権法は、その第4章で、教育長に教育の機会均等の実現可能性に関する調査を準備し、人種別学を廃止しようとする地域に技術的援助を行うことを明示した。さらに具体的に定めたのが、貧困児童への補助金交付を行う初等中等教育法であった。

（2）1965年初等中等教育法の成立

初等中等教育法の主な内容を一口に言えば、教材の購入、革新的な学習内容や指導方法、州教育省の機能強化、教育に関する学術研究の支援を目的とした、機械的に算出される補助金を州政府や学校区に配分することにより、連邦政府からの財政支援を行うというものであった。なお、連邦政府の関与は、貧困児童への補助金を通して州と地方学区の教育政策を支援すると

¹⁹⁹ 教育を受ける権利は基本的権利ではないとする判例として、San Antonio Independent School District v. Rodriguez, 411 U.S.1(1973)。

いう形をとっており、地方分権主義を変更するものではなかった。

初等中等教育法の章立ては次の通りである²⁰⁰。

タイトルⅠ 低所得世帯児童が密集している地域の特別な教育事業活動を充実させるために地方教育機関に対して行う財政援助

タイトルⅡ 学校図書館資料・教科書・その他の教材について、各州の補助金額はその州の公・私立初等中等学校の在籍数に応じて配分される

タイトルⅢ 付加的な教育センターと教育事業

タイトルⅣ 教育研究と研究者の養成

タイトルⅤ 州教育局の強化

このうち、教育費保障制度の視点から見てもっとも重要なのは、「タイトルⅠ (Title I)」すなわち低所得世帯の子どもに対して補助金を交付する制度である。これは、経済格差・地位格差の連鎖を断ち切るための手段として構想された。すなわち、年収 2000 ドル以下（当時）の世帯の子どもに対する補助を行うというもので、具体的には「マッチング・グラント (Matching Grant)」といわれる方式がとられた。つまり、学区に対する具体的な配分方法として、学区一人当りの教育費に貧困児童数をかけた額を 2 で割るという方法である。それは「学区の教育支出をかけることで学区の教育予算の増額を促し、かつ 2 で割ることで連邦政府の補助金が学区の教育支出を超えないように配慮されたものであった」²⁰¹。こうすることによって、教育における地方分権主義を維持しようとしたわけであるが、この補助金は、使途が特定目的にのみ限定されるものであったから、学区

間格差是正に役立つものであったかという点、疑問があった²⁰²。初等中等教育法における補助金は、実態としては特定財源か一般財源かの区別があいまいな場合があり、適切な運用は地方学区に任せられていた。

藤本典裕によれば、初等中等教育法の成立時、連邦補助金をめぐっては大きく 5 つの問題が

²⁰⁰ 初等中等教育法の概要については、末次前掲論文 14-18 頁が詳しい。

²⁰¹ 長嶺宏作「アメリカ連邦政府の教育改革」北野秋男編著『現代アメリカの教育アセスメント行政の展開』（東信堂、2009 年）29-30 頁。

²⁰² Harvey Kanter, "Education, Social Reform, and the State: ESEA and Federal Education Policy in the 1960s" *American Journal of Education*, Vol 100, No.1, 1991, pp47-83.

認識されていたという²⁰³。第一に、貧困問題と不可分のものとしての人種問題である。1954年の *Brown v. Board of Education*²⁰⁴で、法制度のうえでの差別撤廃については一応の決着が見られたが、事実上の差別は存続しており、いかにして差別撤廃という成果をあげるかが問題とされていた。この点については、人種差別の問題を措いて、貧困を教育機会剥奪の最大要因とみなして、貧困児童に対するプログラムへの補助を行うという手法での解決をはかったわけである。しかし、はたして思ったような成果が出たかどうかは疑問が残された。第二に、カトリックなどが設立した学校である宗派立学校への支出を、国教を禁じる合衆国憲法修正1条との関連でどのように考えるかという問題があった。この点については、宗派立学校への支出は「子どもの利益」に適うという、いわゆる「子どもの利益」論により切り抜けられた。つまり、初等中等教育法タイトルIによる補助金は、「子どもの利益」にかなう補助であって、学校を対象としたものではない、したがって公立私立問わずに補助を行うのだというものであった。「子どもの利益」論は、初等中等教育法に対して、連邦による不当介入として反対するのではないかと考えられていたカトリックグループらを納得させる理論として機能した²⁰⁵。第三に、連邦の過度の統制が州に及ぶのではないかという問題である。連邦補助金には必ずつきまとうものであったが、これは補助金にはある程度の統制が伴うのは当然との認識のもとで、統制の範囲、抑制のありかたが課題となった。後に触れるように、初等中等教育法成立時における連邦政府の役割は格差是正のための条件整備であったのが、NCLB法では教育の質の改善へと変質しており、統制のあり方は大きく変化したということがいえよう。第四に、均等化の問題である。人種・宗教・貧困等の諸要因のみならず、州および学区間の財政能力不均衡による教育支出格差および教育の質の是正が、補助金の目的とされていた。第五に、補助金の支出対象と形態の問題である。これは、補助金が特定目的をもつのかもたないのかという問題で、上述の通り曖昧さを残したままとなった。しかし、ともかくも、初等中等教育法は、これらの問題に対する一つの回答であったといえる。

²⁰³ 藤本前掲論文 274-5 頁。

²⁰⁴ 347 U.S. 483(1954). ブラウン判決の教育現場への影響については、e.g. D.Ravitch, *Troubled Crusade American Education 1945-1980*, Basic Books, 1983, Chapter 4. (ダイアン・ラヴィッチ (末藤美津子訳)『教育による正義の実現』(東信堂、2011年)第4章)。

²⁰⁵ 藤本前掲論文 275 頁、末次俊之「リンドン・B・ジョンソン大統領と1965年初等・中等教育法の成立-連邦教育援助の政治過程-」専修法研論集 48号 (2011年) 7-8 頁。

(3)『危機に立つ国家』から NCLB 法まで

その後、1960年代から1970年代にかけては、初等中等教育法の再承認に際して、補助金の対象を「低所得世帯への子どもの教育のため」とするなどの微修正が行われたが、大きな変更はなかった。この制度は一定の成果があらわれたようにも見えたが、この時期に、アメリカの生徒の学力低下傾向が顕著であるとされたことを理由として、1983年に『危機に立つ国家 (A Nation at Risk)』²⁰⁶が出された。これは、レーガン政権下の教育庁長官であったベル (T.H.Bell) がアメリカ教育の再生を目指して1981年に設置した「教育の卓越に関する全国審議会 (Nation Commission on Excellence in Education)」が、提出したものである。『危機に立つ国家』は、学生が凡庸の波に身を任せているとの認識のもと、危機を示す具体的事実—たとえばこの10年間、アメリカの学生・生徒は国際比較で1位をとれなかったとか、17歳のアメリカ人の13%が日常の読み書き理解に困難をきたしているとか—を列挙してから、以下のA～Eの提案を行った。

内容の主立った部分を紹介すると、

提案A；教育内容。州及び各地方学区の高校の卒業要件を強化する。

提案B；教育基準と教育期待。四年制大学の入学基準を高める。

提案C；時間配当。新しい基礎教科の学習にもっと時間をかけること。一日の授業時間をもっと有効に使うか、時間数をのばすか、1年の授業日数をのばす。

提案D；教員。教員養成の改善、教職をもっと報酬の多い、尊敬される職業にする。

提案E；指導と財政援助。改革の実現に必要な指導は、教育者と選挙された役職者に責任をもって行わせる。財政援助の保証。

しかし、レーガン大統領が教育問題に関心を示さなかったこと、レーガニズムの一環としての教育予算削減の影響、また、教育現場の実態を無視したものであったことなどから、学校現場や教師の反応は鈍く、実効的なものとはいえなかった²⁰⁷。とはいえ、全米に衝撃を与えたこ

²⁰⁶ The National Commission on Excellence in Education, *A Nation at Risk: The Imperative for Educational Reform*, 1983. <http://www2.ed.gov/pubs/NatAtRisk/index.html> より入手。

²⁰⁷ 上村作郎「アメリカにおける教育改革の一事例—チャータースクールを中心に—」レファレンス 2003年3月号10頁。

とはたしかであり、その後の学力向上のための改革—すなわち、地方分権的教育行政に楔をうちこむかたちで連邦政府が介入する改革—の契機となった。また、この改革は、これまでの地方学区中心の地方分権的教育行政に、連邦政府が、州政府を通じて、結果責任・アカウンタビリティを求める形での介入の契機ともなっている。

こういった形の介入は、1989年1月に就任したブッシュ大統領（第41代）が、1989年9月に、全米州知事を招いて2日間にわたり開催した「教育サミット」のころから始まったものと思われる。このサミットで発案され、合意された6項目が、1991年に「2000年のアメリカ（America 2000）」として発表された。さらに、この6項目に、1993年1月に就任したクリントン大統領の下で2項目が加えられ、1994年に、「2000年の目標—アメリカを教育する法—」（Goal2000: Educate America Act）として立法化された²⁰⁸。それは、2000年までに次の目標を実現しようというものである²⁰⁹。

- 1 アメリカ中の子どもはすべて学習のレディネス（学校教育への開始準備）を身につけて入学する。
- 2 高校の卒業生を少なくとも90パーセントまで上げる。
- 3 児童生徒は第4、第8、第12学年から上級に進むさい、英語、数学、理科、歴史、地理を始めとする教科に立ち向かい、それらに対する実力を示すようになる。またアメリカの学校はいずれも、児童生徒が精神を活発に働かすよう配慮し、それによって青少年が責任ある市民性、学習の継続、現代経済における実りある雇用に十分対応できるようにする。
- 4 すべての教員が継続的に職能の向上を図るとともに、次世紀を担う児童・生徒を指導するのに必要な知識・技能を獲得するための教育・研修機会を得るようにする。
- 5 アメリカの児童生徒が理科、数学の成績において世界第一となる。
- 6 成人はすべて識字能力を持ち、世界経済において競争相手に立ち向かい、市民としての権利と責任を行使するのに必要な知識技能を身につける。
- 7 学校は薬物使用、暴力行使の憂いから開放され、学習を奨励する規律正しい環境となる。
- 8 すべての学校は、子どもたちの社会的、情緒的成長及び学力の向上に向けて教育に対す

²⁰⁸ 条文は <http://www2.ed.gov/legislation/GOALS2000/TheAct/index.html> より入手。本章におけるホームページ閲覧はすべて2012年3月。

²⁰⁹ 1990年代アメリカの教育改革については、たとえば、佐藤三郎編『世界の教育改革—21世紀への架け橋』（東信堂、1999年）第1章（橋爪貞雄ほか執筆）参照。

る親の関与を増させるよう連係協力体制を強化する²¹⁰。

こうした、学力向上を至上命題とした連邦教育法は、初めて全米の教育目標を法制化し、連邦政府と州政府の地方教育行政への介入を明確にしたものである。そして、生徒の学力向上という目標を達成するための手続として、公教育を通じて子どもに身につけさせたい知識・能力およびその到達水準（スタンダード）の開発²¹¹とそれに基づく教育改革が進められた。当然そこでは、アカウンタビリティ・結果責任が重視されることとなったのはいうまでもない。もっとも、この段階でも、学力向上のためどのような道程を経るのかということについては、各州に委ねられていた。NCLB 法のような、州に義務を課すという発想は、とられていなかった。

しかし、1999 年における目標達成状況は、上記の 8 目標に 27 の指標を設定された基準について、改善が認められたのは 12 指標にとどまり、全体として不十分な達成にとどまったという。そこで、NCLB 法が制定されることになる²¹²。

（４）NCLB 法

ブッシュ大統領（第 43 代）が 2001 年 1 月就任直後に公表した初等中等教育法改正案は、党派を超えた幅広い支持を得て、2002 年 1 月に成立した。NCLB 法である。NCLB 法は、1965 年初等中等教育法の全面改正という形をとっていて、その適用範囲はきわめて多岐にわたる。制定の背景、内容の順で見ていくことにする。

制定の背景から見ていく。吉良直によれば、NCLB 法制定の背景には、二つの視点が考えられるという。第一に、アメリカの教育行政制度の構造である。既に述べた通り、アメリカでは教育の権限は、伝統的には、連邦政府ではなく、州及び人民に留保されるべきものと考えられており、さらに、州が教育に関する最終権限を有していると考えられてはいるものの、実質的権限は地方学区に委任されている。つまり、州の緩やかな監督下に学区を中心とした教育制度が維持されてきたのである。ところが、これまで見たように、『危機に立つ国家』以来、学力

²¹⁰ 訳文は、1～3、5～7は橋爪貞雄『危機に立つ国家-日本教育への挑戦』（黎明書房、1984年）267頁により、目標4と8は筆者が訳した。

²¹¹ スタンダード設定論については、石井英真「アメリカにおけるスタンダード設定論の検討」北野編著前掲書52頁以下。

²¹² 赤星晋作「2000年の目標-アメリカ教育法（Goals 2000: Educate America Act）」アメリカ教育学会編『現代アメリカ教育ハンドブック』（東信堂、2010年）169頁。同様の指摘として、松尾知明『アメリカの現代教育改革-スタンダードとアカウンタビリティの光と影-』（東信堂、2010年）65頁。

向上を梃子にして、連邦政府が州政府を通じて地方教育行政への介入が行われるようになった。NCLB 法は、この介入をさらに強化したものと捉えることができる。

第二に、民主党と共和党の教育政策の異同である。民主党は連邦教育予算の拡充を通して学力格差是正を目指し、技能重視の進歩主義的教育実践を支持する傾向にある。一方、共和党は、小さな政府と地方自治の原則を堅持し連邦教育省の廃止を目指し、伝統的価値観を重んじ知識重視の伝統的教育実践を支持する傾向にあるとされる²¹³。このように、両党の教育政策の傾向には、かなりの隔たりがあるが、学力向上と結果責任を重視する流れのなかで、両党の妥協点が見いだされた。それが NCLB 法である。学力向上への取り組みが不十分であれば補助金を削減するという考え方は、民主党の予算拡充優先の考え方とは異なるが、結果として学力是正につながるということで妥協が成立するわけである。吉良は、さらに 2001 年の同時多発テロ事件の影響を指摘しているが、ここでは省略する²¹⁴。以上の吉良の指摘には首肯できるものがある。第一の、アメリカ教育行政制度の構造については、これまでのアメリカの教育行政制度のあり方に大きな変更を迫るものであって、注目されなければならない。第二の点についても、民主党が予算拡充を通じての学力格差是正という方針を実質的に修正したと見ることもできるのである。

つづいて NCLB 法の内容を見ていく。NCLB 法は、「タイトル 1 (Title 1)」から「タイトル 10 (Title X)」の 10 項目からなり、670 ページにも及ぶ法律である²¹⁵。このうち、本論文にとり、もっとも重要なのは、貧困児童の学力向上を目的とする「タイトル I」である。その内容は、初等中等学校における生徒の学力格差、主として人種・所得・障害・英語学習者に関する事柄を是正するため、州のアカウンタビリティを強化するというものである。1965 年初等中等教育法以来、低所得世帯の子どもに対する補助金が交付されてきたが、十分な成果を上げることができなかったという認識が背景にあることはすでに説明した。

具体的に見ていく。NCLB 法は、「タイトル I」の目的の一つである貧困児童の学力向上のため、州のアカウンタビリティを強化した。新たに導入された仕組みが次の諸点である²¹⁶。第一に、学力テストの毎年実施である。州は、第 3 学年から第 8 学年の児童生徒に、読解力と算

²¹³ 吉良直「どの子も置き去りにしない (NCLB) 法に関する研究」教育総合研究 2 (2009 年) 56-58 頁。

²¹⁴ 同 59 頁。

²¹⁵ 内容については、NCLB 法公式ホームページ(<http://www2.ed.gov/policy/elsec/leg/esea02/index.html>)を参照した。

²¹⁶ 土屋恵司「2001 年初等中等教育改正法 (NCLB 法) の施行状況と問題点」外国の立法 227 号 (2006 年) 130-131 頁。

数・数学に関する学力テストを毎年行う制度を導入しなければならない。さらに習熟レベルの設定を行って、その基準を満たすための「適正年次進捗度 (Adequate Yearly Progress)」(以下 AYP という) を設定し、測定のためのテストを実施しなければならない。

第二に、すべての公立学校には州政府が定めた AYP を達成する義務があることである。達成できない場合には「要改善」と認定され、2年連続で AYP を達成できなかった場合には、児童生徒の親に他の公立学校を選択できる権利を与えたりするといった罰則がある。

第三に、各州に対して、実績通知書を作成する義務が課せられている。具体的には、人種・所得・障害・英語学習者のサブグループ別テスト結果と、地方学区の実績情報であり、地方学区は、学校単位のデータを占める実績通知書を作る必要がある。

第四に、教員の質の確保である。公立学校で主要教科を担当する教員は、担当教科について「高い資格を有する」ことが認定されなければならない。「高い資格」というのは、担当教科について、認定を受け、熟練していることを実証できるということである。

第五に、読み最優先 (リーディングファースト) である。リーディングファースト、すなわち、読む能力を最優先にした教育とは、子どもの教育において、読むことを第一に位置づける考え方のことである。これは英語習得が不十分な子どもの学習指針となりうるものである。

第六に、資金交付方式の変更である。1965 年初等中等教育法にもとづく資金交付方式を一部変更し、貧困家庭の児童生徒を対象とした資金の重点的投入を目標として学校教育行政区の財源整備への寄与を強化し、さらに州及び地方学区に対して、資金の一部の使途について、より大きな裁量権を与えた。

以下、項をあらためて、NCLB 法の問題点を指摘する。

(5) NCLB 法の問題点

NCLB 法は、学力格差の縮小を目的として、連邦政府が、州政府・学区・学校に対して、テストの実施、アカウンタビリティの履行を強く求めるものとなっている。成果を上げた学区・学校には多くの補助金が与えられるが、成果の出せない学校については補助金削減や生徒の転校奨励等の罰則があるという仕組みである。連邦は成果を強調しているが、はたしてこの仕組みが成果を上げているのかどうか。賛否両論あるが、現在のところ、NCLB 法による教育改革

が、学力の底上げに貢献しているとの結果は提示されていないようである²¹⁷。むしろ、多くの問題点が指摘されている。本論文も NCLB 法には問題があるとの立場に立ち、ここでは、制度そのものの問題と、現場から指摘されている問題にわけてまとめたい。

まず、制度そのものの問題についてである。ここでは、全米州議会協議会調査報告書の指摘を見てみたい²¹⁸。報告書は 6 点で NCLB 法には問題があるとする。連邦政府の役割・AYP の評価方法・障害のある子どもや英語能力の低い子どもへの評価の問題・諸州のおかれた独特の環境への対応の問題・教員の質の確保の問題・連邦資金の額の問題である。ここでは、制度面に着目して、連邦政府の役割の問題および諸州のおかれた独特の環境の問題を取り上げることにする。

第一に、教育改革における連邦政府の役割についてである。報告書は、NCLB 法は、連邦最高裁判例に合致しないのではないかという。South Dakota v. Dole²¹⁹は、連邦の支出権限に何らかの条件を付ける場合、次の条件を満たすべきだと判示している。①一般的福祉を増進すること、②国家プロジェクトあるいはプログラムにおける連邦の利益に関連していること、③他の憲法条文によって禁じられていないこと、④連邦資金の受け取りに際しての条件が曖昧でないように定められていること、⑤財政面での勧誘であって強制でないこと、である。しかし、NCLB 法は、このうち③～⑤の条件を満たしていない。合衆国憲法修正 10 条に違反している可能性があり、受け取りの条件は曖昧であるし、実質的な強制にあたる可能性があるのではないかというのが報告書の見解であった²²⁰。

第二に、諸州独自の環境という問題である。都市部の学校や農村部の学校それぞれに、独自の問題が存在する。その場合、NCLB 法の用意した施策をとることができないことがある。たとえば、学校選択について、農村部では選択しようにも選択肢がない。ところが連邦はこれに配慮しようとせず、結果責任のみを求める。州政府こそが、当該地域のおかれている環境の認識においてベストなポジションにあることを、連邦政府は認識すべきである²²¹。報告書の指摘は、これまで一定の成果を上げてきた地方分権主義的教育行政制度に、結果責任を求めて介入

²¹⁷ 額賀美紗子『「公正さ」をめぐる教育現場の迷走』異文化間教育 34 号 (2011 年) 23 頁。

²¹⁸ National Conference of State Legislatures, *Task Force on No Child Left Behind, Final Report, 2005.2*. (本文は <http://hartfordinfo.org/issues/documents/education/nclb.pdf> より入手)。

²¹⁹ 483 U.S. 203(1987). 飲酒年齢を 21 歳に引き上げないと連邦補助が削減されるとした連邦法の規定が争われた。

²²⁰ National Conference of State Legislatures, *op.cit. supra*, at 4-13.

²²¹ *Ibid.*, 33-36.

する連邦の態度に対して、警鐘を鳴らしている²²²。

次に、現場から指摘されている問題について述べる。額賀美紗子は、NCLB 法施行後の、カリフォルニア州ロサンゼルス市公立小学校における英語学習者に対する教師の実践に焦点をあてた論考で、NCLB 法の問題点を指摘している²²³。

額賀によれば、NCLB 法施行後の教育現場では、英語能力の低い学習者を対象とした「取り出し授業」が行いにくくなっており、高度かつ画一的な学習内容と達成基準をすべての子どもに与える形式的平等が最重要視される実践が行われている。英語のできない子どもを特別扱いしない「容赦なき形式的平等」が実践されているというのである。教師の側も、それに気づいていながら、教育制度との狭間で思ったような実践ができずにジレンマを抱えているという。教師たちは、子どもの自尊心に配慮したかたちで、英語のできない子どもに学習参加の機会を与えようと努力しているが、これでは参加とは言い難い。なぜなら、「参加論的視点に立つ『公正』のあり方とは、基礎の価値基準によってマイノリティのニーズをマジョリティに立つ人間が決定することではなく、マイノリティ自身の声を拾い上げることを通じて、彼らがどのような生き方を望み、それをかなえるためにどのような資源が必要かをマイノリティとマジョリティが共に考え、制度と実践を変革していくプロセスを指す」からである²²⁴。ところが現在のアメリカは学業達成が至上目標とされており、マイノリティの家族・子どものニーズを拾い上げることがきわめて困難な状況にあるというのであった。額賀は、NCLB 法が、子どもの学習参加の契機を奪い、さらに、子どものニーズを拾えないことによって、人間関係形成・発達の機会まで奪いかねないと指摘している。

加えて、吉良直は、NCLB 法の学力向上政策によって、保障されるはずの低所得世帯の子どもたちが、在籍する学校や学区の学力テストの平均点を落とすという理由で中途退学に追い込まれるという事例を報告している。学力向上政策によって就学保障政策がゆがめられる事態が発生しているのである²²⁵。

学力向上と就学の条件保障を天秤にかけて、学力向上のみを優先させる方針を徹底すると、

²²² See also, Timothy M. Smeeding, *No Child Left Behind?*, SPRC Discussion Paper No.121, 2002.

²²³ 額賀前掲論文 26 頁以下。

²²⁴ 額賀前掲論文 31 頁。ここでいう参加論的視点というのは、教育の機会均等に関する、ケネス・ハウの「参加論的解釈」に基づくものである。See, Kenneth Ross Howe, *Understanding Equal Educational Opportunity: Social Justice, Democracy, and Schooling*, Teachers College Press, 1997. [ケネス・ハウ (大桃敏行・中村雅子・後藤武俊訳) 『教育の平等と正義』(東信堂、2004 年)]。

²²⁵ 吉良直「就学支援政策 (児童・生徒)」アメリカ教育学会編『アメリカ教育ハンドブック』(東信堂、2010 年) 113 頁。

学校の教育環境整備に影響が出る。すなわち、学力向上を徹底できない学校の教育環境整備は遅れていくことになり、すべての学校が一定の水準の教育環境を持つということができなくなる。教育環境の格差が発生すると、当該学校の環境を整備・向上させるため、学力テストの平均点を落とす子どもや学習遅滞の子どもの切り捨てが正当化されることになる。まさしく負のスパイラルである。このように考えたとき、NCLB 法による施策が妥当であるとは到底考えられない。子どもを取り巻く家庭環境はそれぞれ異なり、すべての子どもの学校外の教育条件について同一にすることは困難である。そうである以上、学校内の教育条件については可能な限り同一にすることが、教育を受ける権利の要請であり、義務教育における国家の責務である。この点で、学力向上策を先行させる NCLB 法の試みは不十分なものと考えざるを得ないのである。

(6) 学力向上策と環境整備

以上、アメリカ教育改革の状況を見てみた。アメリカ教育改革は、貧困の再生産をどのようにして断ち切るのかをめぐっての、悪戦苦闘の歴史であった。貧困の再生産をいかにして断ち切るかについて、連邦制に配慮しながら、いわば「あの手この手」で対応しようとしてきた。その到達点が NCLB 法ということになるが、問題は多く残されている。四点挙げる。

第一に、学力向上策を先行させて、その結果を各学校の環境整備に反映させる仕方には問題がある。義務教育学校の教育条件に差をつけることにつながり、学力の低い子どもの切り捨てにつながるという帰結を招く。このことは、学力向上のためには環境整備を先行させるべきことを示している。そして、学校内の教育条件については、可能な限り同一にする必要がある。

第二に、補助金方式の問題がある。機械的に算出した補助金を交付する代わりに州政府や学区に義務を課すという発想に、地域の必要性を考慮した形跡は伺えない。このことは、就学援助制度をはじめとする教育条件整備のための資金援助には消極的で、教育内容への介入のみに積極的な日本の教育行政についても言えることである。しかも、アメリカの場合は、連邦制であることから、NCLB 法適用回避が可能であるが、日本の場合は、各種プログラムの適用回避は事実上困難（不可能）であるから、地方自治の機能不全という問題はより深刻である。もっとも、連邦政府のイニシアチブを強化することが、即、地域のニーズ無視、地方分権の否定に

はつながらないはずであり、連邦政府の介入の範囲について、いま一度考え直す必要がある。

第三に、NCLB 法が、個々の子どものニーズを把握できたとしても、それを拾い上げることでできない構造を有していることである。学力向上のスローガンのもとで、見殺しにされている子どもたちが存在していることに目を向けなければならない。学力向上政策が就学保障政策をゆがめないようなあり方が考えられなければならない。

第四に、地方分権主義の重要性である。1990 年代のスタンダード改革以来、連邦政府が州政府に介入する状況がつづいているが、これでは各学校の独自の環境の把握は困難であり、結果としてこれらの学校の環境悪化を招いている。連邦政府が学力向上政策を打ち出すこと自体を否定する必要はないが、地域ごとの取り組みを無視する形での改革は実を結ばない。

第2節 韓国～現物給付制度

つぎに、韓国の様子を見てみる。韓国では、貧困層児童への給食保障が重視されている。貧困層児童給食支援制度（あるいは単に給食支援制度などともいう）である²²⁶。これは、金銭ではなく、食そのものを保障することを契機として学習支援および生活支援を行うというものである。給食という現物給付制度である点、また、地方に大きな裁量が委ねられている点で、アメリカの補助金方式とは大きく異なるものである。現物給付制度かつ地方自治の尊重という点で、日本の教育費保障制度のあり方について大いに参考になるものと思われ、ここでとりあげることにした。本節では、現物給付制度をとることによって、各人に適合的な支援策を考慮することができること、この制度は学校あるいは地方公共団体に裁量がなければ不可能であることなどを述べる。ただし、韓国の場合には、制度が整っていても実施が伴わないという問題点がある。たとえば「コネ」で制度利用者を選定するなどである。本論文ではそのような実態に留意しつつ、制度の枠組みに注目すべき点が存在するとの立場から、韓国の制度を取り上げる。手順としては、最初に、(1) でなぜ韓国をとりあげるのかについて触れ、つづく(2) から(8) で給食支援制度の展開をおって、最後にまとめる。

なお、貧困層児童給食支援制度とは、教育科学技術部による学期中の学校給食支援と保健家

²²⁶ 本節では、「保障」ではなく「支援」という語を用いる。韓国語文献が「지원」＝「支援」という語を用いているため、原語を尊重した。

族福祉部による放学期間（長期休暇期間のこと）中の給食支援との二元的な給食支援制度をさすこととする。また「欠食児童」という語については、韓国保健福祉研究院による定義を用いることにする。すなわち、家庭の貧困を理由として食事を抜いている児童（生計困難型）および「家族の欠損などにより食事を準備することが困難な」児童（調理困難型）も含む広い定義²²⁷を用いる²²⁸。

（１） 韓国を取り上げる意義

なぜ韓国を取り上げるのか。ここでさらに整理したい。韓国では、朝鮮戦争直後には多くの欠食児童が存在したが、その後の急激な経済成長（漢江の奇跡）にともなって、食事に窮する児童の存在が問題にされることはなくなっていた。しかし、1988年頃より、欠食児童の存在が再発見され、当該児童らをどのように支援するかが大きな問題となった。そこで、1998年に大統領に就任した金大中は、高等学校への学校給食導入を実現した。1999年、学校給食法に、貧困層学生への学校給食費支援規定がもうけられた。

この頃、保健福祉家族部は、1998年から次上位階層（日本でいう準要保護層のこと。生活保護世帯と比して120%以下の収入の層）への支援をすでに開始していた。2000年には「欠食児童給食のための緊急対策」を策定し、欠食児童への支援を本格化させた。これは欠食状態にある子どもの三度の食事を保障するべく実施されたものであったが、1999年～2007年にかけて教育科学技術部および保健福祉家族部による児童給食支援対象者は増加しており、効果的な対処ができていたとは言い難い。

しかしながら、韓国の取り組みは、単なる失敗例として片付けられるものではない。韓国では、給食支援制度が「教育福祉の中心軸」として期待され、多様な主体が多様な支援方法によって児童給食支援をこころみている。このような韓国の取り組みを検討することは、日本における就学援助制度のあり方を考えるにあたり、一定の意義がある。なぜなら、日韓両国が、次

²²⁷ 한국보건사회연구원 『빈곤층 아동급식지원제도 실태조사』 (韓国保健社会研究院『貧困層児童給食支援制度実態調査』) (2007) 29면 (以下『実態調査』)。

²²⁸ 欠食児童という語は曖昧模糊とした概念なので、保健福祉家族部と教育科学技術部とで定義が異なっている。保健福祉家族部は「欠食」という概念に注目し、家族の貧困・家族委託児童・少年少女過程・父母（保護者）の失職・疾病・家でならびに職業的特性・児童虐待・放任・遺棄・扶養忌避および拒否のような諸種の事情によって満足に世話を受けることができず食事を抜く場合や、食べることで必要な栄養を十分に受け取ることのできない場合も含むものとしている。他方、教育科学技術部は、欠食児童とは、過程の暮らし向きが思わしくなく、給食費負担能力がない学生であると定義している（『実態調査』28頁）。本章では定義の問題にはこれ以上立ち入らず、本文にある定義を用いる。

の諸点で共通点を有しているからである。第一に、両国ともに、生存権（人間らしい生活をする権利）規定・教育を受ける権利規定を有していることである²²⁹。共通の規定を有している韓国の支援のあり方を検討することは、生存権・教育を受ける権利の実現方法を探る意味で理由がある。第二に、両国ともに、格差の拡大、貧困の増大が明白になっているにもかかわらず、児童への教育費保障制度が十分整備されていないため、問題解決の糸口が模索されなければならない状況にある点である。そして、現物給付と地方自治の尊重を旨とする韓国の給食支援制度は、日本の教育費保障制度の構想を考える上で参照に値する。第三に、両国ともに私教育費負担が重い点である。2008 年度において、日本は家計に占める教育費の私費負担率が 33.6% に達しているが、OECD 諸国中、日本より私費負担が高いのは韓国（41.2%）、チリ（41.4%）のみである²³⁰。私費負担の多い国の負担軽減策のあり方を検討することは、日本の現状にあった私教育費軽減策を考えるにあたり参照に値する²³¹。

本節の手順としては、韓国学校給食制度の展開を辿った上で、教育科学技術部と保健福祉家族部の二元的な給食支援制度を紹介し、給食支援制度と生存権・教育を受ける権利との関連に

²²⁹ 韓国の生存権・教育を受ける権利規定は次の通り。

第 34 条

- 1 すべての国民は、人間らしい生活を営む権利を有する。
- 2 国は、社会保障および社会福祉の増進に努める義務を負う。
- 3 国は、子女の福祉および権益の向上のために努めなければならない。
- 4 国は、老人および青少年の福祉向上のための政策を実施する義務を負う。
- 5 身体障害者および疾病、老齢その他の理由により生活能力がない国民は、法律が定めるところにより、国の保護を受ける。
- 6 国は、災害を予防し、その危険から国民を保護するために努めなければならない。

第 31 条

- 1 すべての国民は、能力に応じて、均等に教育を受ける権利を有する。
- 2 すべての国民は、その保護する子女に、少なくとも初等教育および法律が定める教育を受けさせる義務を負う。
- 3 義務教育は、これを無償とする。
- 4 教育の自主性、専門性、政治的中立性および大学の自律性は、法律が定めるところにより、これを保障する。
- 5 国は、生涯教育を振興しなければならない。
- 6 学校教育および生涯教育を含めた教育制度とその運営、教育財政および教員の地位に関する基本的事項は、法律でこれを定める。

訳文は、萩野芳夫・畑博行・畑中和夫編『アジア憲法集（第2版）』327-328 頁（明石書店、2007 年）（趙元濟訳）に拠った。

²³⁰ OECD Indicators, Education at a Glance 2011: Note on Japan, p6(<http://www.oecd.org/dataoecd/44/20/48657354.pdf>), OECD『図表で見る教育 2011 カントリーノート：日本』6 頁 http://www.oecd-tokyo2.org/pdf/theme_pdf/education/20110913eag.pdf.

²³¹ 日本の教育費負担の状況については、たとえば、寺倉憲一・黒川直秀「教育費の負担軽減—高校の無償化をめぐる議論—」調査と情報 666 号（2009 年）1 頁。韓国の教育費負担の現状については、田中光晴「韓国における私教育費問題の現状と展望—『放課後学校』の取り組み—」国際教育文化研究 8 号（2008 年）59 頁、同「韓国における私教育費問題と政府の対応に関する研究—教育政策の分析を通して—」比較教育学研究 38 号（2009 年）87 頁、九鬼太郎『“超”格差社会・韓国』（扶桑社新書、2009 年）第 1 章。

ついて考察する。

(2) 韓国学校給食制度の展開²³²

韓国では、1908年に梨花学堂（現在の梨花女子大学校）の寄宿舎生を対象とした食事提供がすでに行われていた。しかしこれはあくまでも寄宿舎生を対象とした、きわめて限定的な仕組みにすぎなかった。今日的意味での、普遍的な学校給食が開始されたのは1953年のことであつた。朝鮮戦争で被災した児童救済のため、ユニセフなどの国際援助機関の支援のもと、初等学校児童にパンを給付する形の無償給食として開始された。

学校給食に関する法令は、1967年の学校保健法12条が「初等学校児童に対しては、文教部令の定めるところにより、給食を実施することとする」と明示したのが初めてである。これにより、1973年に国際援助機関による支援が終了した後も、パンと牛乳という形態の給食が実施されつづけた。

1977年には、パン給食を内容とする学校給食規則が公布されたが、同年、ソウル市内で集団食中毒事件が発生し、児童1名が犠牲になってしまった。そこで翌1978年に学校給食規則が改正され、学校給食の方法と内容を規定したうえで、給食が実施されることとなった。さらに模範給食学校指定制度がもうけられ、地域別に、島嶼・僻地型、農漁村型、都市型に区分された模範給食が示された上で、給食が実施されることになった。さらに栄養基準の明示、栄養教育を担当する栄養士の配置義務の明示も行われた。

1981年に学校給食法および学校給食法施行令が制定され、学校給食の拡大実施のための法的基盤が整えられた。1982年に体育部が新設されたことにともない、学校給食業務は体育部が管掌することになった。その後、1990年には教育部に移管された。1993年には学校給食後援会制度が導入され、経費を円滑に調達するための基盤が整えられた。さらに第14代大統領盧泰愚の選挙公約に初等学校への学校給食導入推進が盛り込まれたことにともない、1993年～1997年にかけて初等学校への学校給食が推進され、1998年には初等学校の給食実施率は99.9%にまで達した。

²³² この部分は、교육인적자원부『학교급식 개선 종합대책 (2007-2011년)』(2006)（教育人的資源部『学校給食経済総合対策(2007-2011年)』(2006年)、以下『総合対策』）、정명옥「학교급식 현황과 과제」학교운영위원회 통권 105호 (2008)（チョン・ミョンオク「学校給食の現況と課題」学校運営委員会通巻105号）(2008年)）48면を参考にしてまとめた。

この時期に、学校給食施設の整備も行われた。1996年には、学校給食を拡大して実施するために学校給食法が改正され、学校外の場所で共同給食施設を設置・運営することができるようになった。また、学校が自律的に給食実施の可否、実施方法を定めることができるようになり、さらに、民間による委託給食が認められた。これにより、これまでの、学校長が直接管理・運営する直営給食に加えて、委託給食と弁当配達給食の形態が生じるようになった。

1998年から1999年にかけては、金大中大統領の指示により、高等学校への学校給食導入が進められた。高等学校給食（以下、高校給食ともいう）導入が、中等学校給食（以下、中学校給食ともいう）に先んじて行われたのは、大学入試準備等家業負担が多い高校生のために、高校給食を優先することとしたためである。中学校については、初・中・高の連係給食の観点から中学校給食の導入を要求する声が上がったため、1998年から2002年にかけて推進された。この結果、1998年に10.5%であった中学校給食の実施率は、2002年には99.9%に達した。1999年には、貧困層学生への学校給食費支援規定が設けられた（学校給食法9条）。2003年に学校給食拡大事業は終了し、初・中・高等学校における給食（全面給食）が実施されることになった。

全面給食導入により、給食の量的な面は満たされたが、質の面での問題は解決しなかった。2003年、ソウル市内の委託給食が原因で、ソウルの中・高等学校において集団食中毒事件（被害児童1,577名）が発生したのである。そこで、この惨禍を繰り返さぬよう、『学校給食改善総合対策（03-07）』が作成され、推進された。これは、学校給食の方向を「量中心の拡大政策」から「質中心の内的充実をはかる政策」へ転換するためのものであった。

ところが2006年6月、ふたたび集団食中毒事件が発生した。ソウルを中心とする首都圏地域の委託給食学校46校で3,613名が被害にあう集団食中毒事件が発生したのである。この事件により、またも学校給食法は改正を余儀なくされた。2006年、教育人的資源部（当時）は『学校給食改善総合対策（07-11）』（以下『総合対策』）を公表した。これは、急激に変化する給食環境に一致する学校給食運営システムを構築するための改善対策を準備しようとするものであり、より安全で質の高い学校給食運営と満足をもとめ、学校給食を教育福祉の中心軸に定着・発展させることを目的とするものであった。『総合対策』に沿う形で、2007年に学校給食法が改正された。以下、2007年改正の内容に触れる。

(3) 2007年の学校給食法改正

相次ぐ食中毒事件や景気の悪化などにより、学校給食を巡る環境が急激に変化しているとの認識のもと、2007年に学校給食法が改正された。主な改正点は次の通りである。

第一に、学校給食委員会、学校給食支援審議委員会、学校給食支援センターを設置、運営できる根拠を整備した(法5条)。すなわち、学校給食委員会は教育長に所属し、学校給食に関する体系的な政策樹立のための審議を行う。学校給食支援審議委員会は、市・道支庁または市長・郡守・自治区の区庁長に所属し、地方自治体の学校給食支援に関する重要事項を審議する。学校給食支援センターは、市長・郡守・自治区の区庁長に所属し、優秀な食原料供給など学校給食を支援するために設置・運営されるものである。

第二に、学校給食のための経費などの支援規定を整備した(法8条および9条)。この規定は、学校給食の実施に必要な給食施設・設備費に関する国家および地方自治体の支援に関する法的根拠を明確にしたものである。これにより、父兄が負担しなければならない給食費に対する国家および地方自治体の支援が、低所得層、島嶼・僻地および農山漁村地域、ひとり親家庭などの学生たちに優先的に行われるようになった。条文は次の通り²³³。

第8条(経費負担など)

①学校給食の実施に必要な給食施設・設備費は、当該学校の設立・経営者が負担するものであるが、国家または地方自治団体は、支援をすることができる。

②給食運営費は、当該学校の設立・経営者が負担するのを原則とするものであるが、大統領令が定めるところにより、保護者(親権者、後見人)その他法律により学生を扶養する義務がある者をいう。以下同じ)が、その経費の一部を負担することができる。

③学校給食のための食品費は、保護者が負担することを原則とする。

④特別市長・広域市長・道知事・特別自治道知事および市長・郡守・自治区の区庁長は、学校給食に品質優秀な農産物を使用するなどの給食の質の向上と、給食施設・設備の拡充のために食品費および施設・設備費など給食に関する経費について、支援することができる。

²³³ 筆者による試訳。項は①②……、号は1.2……で示した。以下、韓国法の条文の訳は、すべて筆者による試訳である。ただし、大韓民国憲法の条文は、萩野・畑・畑中編前掲書による。韓国語原文は <http://www.law.go.kr:80/LSW/Main.html> (法制処国家法令情報センター) より入手。

第9条(給食に関する経費の支援)

①国家または地方自治団体は、第8条の規定によって保護者が負担する経費の全部または一部を支援することができる。

②第1項の規定によって保護者が負担する経費を支援する場合には、次の各号のいずれかに該当する学生を優先的に支援する。

- 1.学生またはその保護者が、国民基礎生活保障法第2条の規定に掲げる受給権者、次上位階層に属する者、ひとり親家族支援法第5条の規定に掲げる保護対象者である学生
- 2.島嶼・僻地教育振興法第2条の規定に掲げる島嶼僻地にある学校とそれに準ずる地域として大統領令が決める地域の学校に在学する学生
- 3.農林漁業の生活の質向上および農山漁村地域開発促進に関する特別法第3条の規定に掲げる農山漁村にある学校とそれに準ずる地域として大統領令が決める地域の学校に在学する学生
- 4.その他教育長が必要と認める学生

第三に、学校給食に関する食材料品質管理基準などについての規定が整備された(法10条ないし12条)。学校給食に品質優秀かつ安全な食材料を使用するため、その品質管理基準、栄養管理基準および衛生・安全管理基準を教育科学技術部令で定め、学校給食管理要素別管理基準を明確にしようとした。なお、学校給食衛生、安全管理に関する規定は、2009年にも改正されたが、本稿の対象外であるので取り上げない。

第四に、学校給食の運営方式について、直営給食方式を原則とするとした(法15条および付則4条)。学校給食は、学校長が直接管理・運営し、学校運営委員会の審議を経た一定の要件を整えた者に委託することができるが、食材料選定および購買・検収業務は学校給食上避けられない場合を除いては委託できないようにした。義務教育機関で給食業務を委託しようとする場合には、管轄庁の承認を得ることとした。従来の委託給食は2010年1月までの猶予期間3年以内に、直営に転換するような措置を行うこととされた。しかし実際のところ、なかなか進行していないようである。

今回の改正は、食中毒事件が連発したことへの対応という面が大きい。つまり、1970年代から繰り返し発生してきた食中毒事件への対応という形で委託給食制度が導入されたにもかかわらず、またしても事件が発生したため、直営給食への回帰が生じているのである。また、

格差拡大、貧困の増大が意識された結果、学校給食における国家・地方自治体の役割が再認識されている点も重要である。このうち、本稿の関心から最も重要なのは、低所得層への給食費支援施策である。以下、(4)～(6)で韓国学校給食制度の現状についてまとめた上で、(7)(8)で給食支援制度の現状を紹介する。

(4) 学校給食実施状況

2008年4月現在で、全学校の99.7%、11,106校で、760余万名が給食を食べている。1998年からの推移を見てみると、98年7,141校/376万名、03年10,242校/699万名、06年10,780校/735万名となっており、急速に拡大されている。パーセンテージで見ると、06年現在で、すべての学校の99.4%、学生の93.7%が学校給食を利用している。98年からの推移は、98年学校69.0%/学生46.0%、03年学校97.7%/学生89.7%、06年学校99.4%/学生93.7%である²³⁴。直営給食の普及については、初等学校および特殊学校は99.6%が直営給食、中学校は75.2%、高等学校は56.1%が直営給食を実施している。

栄養基準量については、「日本と同様に各人の成長段階や健康状態、運動量などを考慮して柔軟に調整することとされている。栄養素の種類や基準量については、週5回のうち4回は韓国式の食事がされていること、牛乳は希望者のみ飲用していることが背景にあり、日本との違いである」²³⁵ということである。

給食従事者の現状については、次の通りである。2007年では、栄養士8,243名、調理士8,172名など総計70,703名が従事している。このうち、正規職16.3%、非正規職83.7%で、非正規職の比率が高い。栄養教師の配置が進められており、06年1,712名、07年1,790名が配置されている。給食施設の現状は、次の通りである。全給食学校の76.3%が食堂施設を整えている。このうち、食堂陪食70.7%、教室と食堂陪食5.6%、教室陪食23.7%である。

(5) 給食経費負担

²³⁴ ちなみに日本の状況は次の通り。国公立学校で給食を実施している学校数は全国で32960校、実施率は94.4%。小学校99.2%、中学校85.8%。児童数では小学校99.9%、中学校85.5%。文部科学省「学校給食実施調査平成20年度」(http://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/001/kyusyoku/1288995.htm)。

²³⁵ 金田雅代「日韓で始まった食育強化『栄養教諭制度』と『栄養教師制度』第1回 韓国の学校給食の現状」食生活100巻11号(2006年)59頁。

給食経費負担については次の通りとなっている。学校給食経費は、2007年で約4兆1973億ウォン（2006年3兆4,577億ウォンから21.4%増加）であり、教育財政の24.2%（1兆164億ウォン）を占め、学父母が71.7%（3兆101億ウォン）を負担している。全体の給食予算中では、食材料費が61.0%、人件費が24.4%（1兆239億ウォン）等となっている²³⁶。98年以降の経費の推移は、98年9,128億ウォン、03年2兆8,531億ウォン、05年3兆1,710億ウォンであり、年々増加している。負担比率は、学父母77.1%、政府22.2%、学校給食後援会0.7%となっており、学父母負担の比率が高い。学父母負担率の推移は、98年67.0%、03年82.5%、05年77.1%となっている。

学父母負担給食費については、学校ごとの設定となっている。給食費の内訳は、主食とおかず代+牛乳代+人件費・運営費である。その額は、例えば、ソウルのチュンク初等学校では、1食単価が1,700ウォンであり、内訳は、主食とおかず代1,225ウォン、牛乳代270ウォン、人件費・運営費205ウォンであったという²³⁷。高等学校では、ソウルのドンチョン高等学校では、1食2,400ウォンであるとのことである²³⁸。

（6）学校給食費支援対象者と学校給食費未納学生の増加

制度が整えられる一方で、学校給食費支援対象者と学校給食費未納学生は増加していた。学校給食費支援対象となる学生は、2005年に低所得層子女で46万8千名あり、前年より6万人増加した²³⁹。冬休み中の無料給食児童を利用する児童も増えており、2009年韓国内で45万人、夏休みの29万人に比して55%ほど増えた²⁴⁰。学校給食費未納学生も、2004年17,630名であったのが、2005年には32,597名と倍増した²⁴¹。このような児童学生支援のため、無償給食体制が強化されつつあるが、間に合っていないのが現状である。

無償給食体制の究極的な表れが、ソウル市で、2010年より開始された、初等学校4年まで

²³⁶ チョン・ミョンオク前掲論文 49頁。

²³⁷ 金田雅代「日韓で始まった食育強化『栄養教諭制度』と『栄養教師制度』第3回 韓国の学校給食の現状～チュンク初等学校（ソウル）」食生活 101巻1号（2007年）92頁。

²³⁸ 金田雅代「日韓で始まった食育強化『栄養教諭制度』と『栄養教師制度』第4回 韓国の学校給食の現状～ドンチョン高等学校（ソウル）」食生活 101号2号（2007年）55頁。

²³⁹ <http://innolife.net/>「学校給食費支援対象15%増加（2005年4月16日）」。

²⁴⁰ <http://innolife.net/>「冬休み中の無料給食児童が急増（2009年1月15日）」。

²⁴¹ 하봉운/장덕호 「『학교급식지원조례』제 개정 방안 연구」 교육행정학 연구 Vol 25, No2(2007) (ハ・ボンウン/チャン・トゴ 「『学校給食支援条例』制・改定方案研究」教育行政学研究 25巻2号（2007年）330頁。

(一部の区では3年まで)の普遍的な無償給食である。すべての児童に給食を無償で提供するこの給食制度については、そこに至るまでの激論があったが、導入後にソ・ユンギソウル市議会議員が韓国社会世論研究所に依頼しておこなった調査では、ソウル市民の75.2%が「無償給食は良い結果だ」と答えているという²⁴²。普遍的な無償給食は、給食費未納問題の抜本的解決策であり、給食費未納学生の消滅も考えられるところである。しかも、ソウルで開始されたということは、全国的に拡大する可能性も十分に考えられる。ただし、無償給食制度は開始されたばかりで、制度の改変スピードの非常に早い韓国では、制度として定着するかどうか、見極めが必要である。そのため、今後の推移を見守る必要がある。そこで本論文では、従来より行われてきた、教育科学技術部と保健家族福祉部による支援制度を中心に検討していくことにする。

(7) 教育科学技術部による学校給食支援制度²⁴³

教育科学技術部による学校給食支援からまとめていく。教育科学技術部による低所得世帯子女学校給食費支援事業は、1989年から国民学校²⁴⁴欠食学生中食(昼食のこと)支援として始められた。選定基準に該当する児童1人あたり1食2,500ウォンを、年間180日支援する事業であった。財源としては、国家と市・道教育費特別会計が当てられた。これは段階的に拡大され、1991年には「欠食学生中食支援」は「中食支援事業」と改称された。

1997年には、中食支援対象が中・高等学校学生にまで拡大された。その後、未曾有の経済危機(IMF危機)²⁴⁵や大量失業を背景に、1997年1,898名だった中食支援対象学生が、翌年には131,333名に急増した。そのため、1999年には、欠食学生に対する授業日と放学期間(長期休業期間のこと)における給食支援の規定が設けられ、翌2000年には、土・公休日を含む中食支援に拡大した。これにより、従前は、実際に欠食であるか、欠食憂慮児童(欠食状態にな

²⁴² 「学生の父母の75.2%が『無償給食は良い結果だ』」(2012年1月21日)

http://contents.innolife.net/news/list.php?ac_id=1&ai_id=144155.

²⁴³ 本節の記述は、『実態調査』および株本千鶴「失業・貧困・欠食」母子研究20号(2000年)61頁以下を参照してまとめた。株本論文は、日本において韓国貧困層児童給食支援制度を取り扱った唯一の本格的論考であり、きわめて貴重な業績である。

²⁴⁴ 初等学校の前身。

²⁴⁵ IMF危機については、さしあたり、文京洙『韓国現代史』(岩波新書、2005年)183頁以下。この時期の韓国の情勢については、Adrian Buzo, *The Making of Modern Korea*, Routledge, 2002, Chapter 8 (エイドリアン・ブゾー(李娜兀監訳、柳沢圭子訳)『世界史の中の現代朝鮮』(明石書店、2007年)第八章)。なお、この著作は第二版が発行されている。Adrian Buzo, *The Making of Modern Korea Second Edition*, Routledge, 2007.

る可能性のある児童)を選定して支援していたのが、2000 年以降は、教育福祉の立場から、国民基礎生活保障制度受給者全員と次上位階層子女をはじめ、学校給食費負担能力のない学生までに範囲を拡大しての支援がなされることになった。2004 年に、放学期間及び土・公休日における中食支援が保健福祉家族部に移管され、ここに、学期中は教育科学技術部、放学中は保健福祉家族部が担当するという棲み分けがはっきりし、給食支援制度は、低所得層全体をカバーする制度となった。

①支援対象と内容：支援対象選定基準は、地方自治団体の夕食支援対象者・少年少女家庭・基礎受給権者・福祉施設収容学生など地方自治団体の証明に基づいた基準と、保護者のおかれた状況、すなわち、福祉法保護対象・次上位階層・欠損・勤労能力不足・失職・その他の原因による基準とにわかれる。後者については、担任教師の推薦に基づいて支援対象者が選定される。立証資料の確保が困難な学生は、学校単位の学校福祉委員会による審査を経由して、学校長が選定する。

教育科学技術部の給食支援内容は、学期中平日（180 日）に、市・道教育監の責任により、各学校を通じて、給食を無料で提供する。支援対象については、在學生は学年末に、新入生は学年はじめに選定する。

②財源：2005 年度から、低所得層子女給食費支援国庫補助事業が地方に委譲されたことともない、所要予算については、地方自治団体が市・道教育庁から確保して支援事業を推進することになった。学期中土曜日・公休日の中食支援事業は地方自治団体が担当し、所要予算は教育庁が負担するように指定された。

給食費支援総額は、2000 年 952 億ウォンから、2001 年 1,135 億ウォンになり、前年対比 19.2%増加、2002 年 1,121 億ウォンに減少した。2003 年に 1,277 億ウォンになって 13.9%増加、2004 年 6.8%、2005 年 6.2%増加して、2006 年に 21.2%増加して、1,755 億ウォンの給食費支援が行われている。2007 年 4 月の調査結果を見ると、2007 年は、低所得世帯子女 578,827 名に、給食費 205,952 百万ウォンを支援していて、支援額は、前年対比 17.3%増加していることが見てとれる。所要予算は、2005 年から地方事業に移譲され、全額を地方教育財政より充当することになった。

③中食支援児童の現況：低所得層子女に対する給食支援の現況は次の通りである。支援対象学生数は、2000 年、学生全体の 2.1%にあたる 164,000 名から、毎年徐々に増加して、2007

年には、学生全体の7.5%にあたる578,827名までに拡大し、2000年に比して3.5倍程度、対象者数が増加している。2007年、給食支援対象者は、学年別にみると、初等学生(39.8%)、高等学生(30.4%)、中学生(29.8%)の順である。

2007年の学校給食支援事由別現況を見てみると、低所得子女数80万名に比して支援率72.4%の水準であって、基礎生活受給者、欠食憂慮児童、福祉施設収容学生、母・父者および少年少女家庭は100%支援であり、次上位階層は、37.2%支援していることが表れている。

『総合対策』によれば、学校給食費支援を段階的に拡大し、2011年までに、低所得層子女全部(約800千名)に学校給食費支援を拡大する計画である。2004年に、基礎生活受給者、欠食児童、福祉施設収容児童、ひとり親子女、少年・少女家庭など優先支援対象者全員を支援する方針が明確にされ、2005年から、次上位階層への支援を拡大し、2011年までに、次上位階層100%にまで無料給食を支援する計画である。

ここまで、教育科学技術部による支援をまとめた。この制度の特徴を三点指摘しておきたい。第一に、制度としての特徴は、低所得世帯への支援を現物給付で行う点である。これは、学校給食のニーズというのは、給食を食べることにあり、給食費を得ることではないとの考えが根底にある。給食を気兼ねなく食べることができるということは、子どもの学校活動への円滑な参加へとつながり、このことの意義は大きい。また、現物給付とすることで給食費徴収業務を省くことができ、現金を扱う必要がなくなる点で、教職員の負担軽減も期待できる。

第二に、学校給食の場合、制度実施の根底に憲法との関連を有する点である。韓国学校給食法は、学校給食の教育としての側面を重視しており、1981年制定当初は低所得世帯支援規定をもたなかった。しかし、1997年のIMF危機への対応が必要とされたことから、1999年に低所得世帯支援規定を持つこととなり、現在に至っている。この点について、学校給食制度が「児童の生存権を保障するために学校給食制度や生活保護制度が変容された」とする見解がある²⁴⁶。たしかに、そのような評価も可能かもしれない。しかし、韓国学校給食は、もともとは朝鮮戦争で被災した児童を支援する趣旨で開始されたのであるから、むしろ、貧困層児童支援の方が先行しており、そこに1981年学校給食法4条1項²⁴⁷の教育目的が加わったと見た方が自然である。そしてさらに1999年の低所得世帯支援規定が加わったというのが歴史である。

²⁴⁶ 株本前掲論文74頁。

²⁴⁷ 韓国学校給食法4条1項の条文は次の通り(筆者試訳)。

国家と地方自治団体は、良質の学校給食が安全に提供されるように行政的・財政的に支援するべきであり、栄養教育を通じた学生の正しい食生活管理能力培養と伝統食文化の継承・発展のために必要な施策を講じなければならない。

したがって、韓国憲法 34 条 1 項の人間らしい生活を営む権利（生存権）保障目的と、同憲法 31 条 1 項の教育を受ける権利保障目的の両方が給食支援の目的と考えるのが妥当である。学校給食は、生存権と教育を受ける権利双方の要請であると見ることができよう。

第三に、学校給食支援が義務教育無償との関連で捉えられている点である。すなわち、無償の学校給食は憲法の要請であるとする見解に支えられた制度であるということである。韓国憲法 31 条 3 項は「義務教育は、これを無償とする」と定める。この義務教育無償規定の解釈論としては、無償の範囲は法律の定めるところに従うとする無償範囲法定説、授業料のみ免除されとする授業料無償説、授業料だけでなく、学用品や給食費まで無償とすべしとする就学必需費無償説の 3 つがある。韓国では、就学必需費無償説が多数説である。有力な学説は「就学必需費無償説が多数説であり、妥当である。……国家は、財政の許す限り、教科書とその他の教材、そして給食費までも、無償としなければならないのである」²⁴⁸とする。国家は可能な限り最大の配慮をして、子どもの保護者の負担軽減を図らなければならないのである。むしろ、地方自治体も相応の負担をすることになる²⁴⁹。このような解釈論が、次上位階層すべてに対する学校給食支援へとつながり、さらに無償給食の正当化にもつながっているとみることができよう。もちろん実際のところ、韓国は教育費の自己負担額が非常に高い国である。このことが見過ごされてはならない。しかし、学説の上で、就学必需費無償説が有力であることは注目されてよい。

第四に、この仕組みの場合、制度利用に際して、子どもを選定することが前提となっている点である。この仕組みのもとでは、子どもを保護の客体としてしか見ていないのではないかと疑問が生じる。義務基底的に、義務教育無償から考えることは妥当であるとしても、それはあくまでも教育を受ける権利と一体で考える必要があり、子どもは権利の主体としてみなければならない。そうでないと、一方的に給食支援を打ち切っても構わないなどとする議論が出てくることになるだろう。

（８）保健福祉家族部による支援制度²⁵⁰

保健福祉家族部による支援の概要をまとめる。学期中の給食支援とは別に、放學中に欠食と

²⁴⁸ 權寧星『改訂版憲法學原論』（法文社、2007 年）655 頁。

²⁴⁹ 金哲洙『第 19 全訂新版憲法學概論』（博英社、2007 年）977 頁。

²⁵⁰ この部分の記述は、『実態調査』、株本前掲論文およびチョン・ミョンオク前掲論文を参考にまとめた。

なる児童の問題が深刻であるとの指摘がよせられたことから、1998年12月より、放学中中食支援事業が始められたが、保健福祉家族部予算が確保できなかったため、当初は教育部の予算によって実施されたのがこの制度である。以後、地域社会福祉安全網構築など政府の社会福祉拡大のための政策の一環として、地方団体給食が2000年から実施された。主管部処は、2004年に教育人的資源部から保健福祉部（当時）に移管された。給食支援を受け取る児童数は、2003年14,553名、2004年55,675名、2005年250,000名へと急激に増加している。保健福祉部主体の給食は、2005年から、地方自治団体の事業へと移譲された。

この急激な増加の背景として、子どもの貧困の増大が存在することはいうまでもないが、それだけでなく、子どもの権利条約批准の影響を指摘する見解がある。朴志允によれば、2003年に法制化された児童福祉センター（旧コンプバン²⁵¹）の運営マニュアルに明記されているという。運営マニュアルは「無差別の原則、子どもの最善の利益保障と共に保障すべき権利内容を生存権、保護権、発達権、参加権」に関連する具体的な取り組み内容を明記している。給食支援は、このうちの生存権保障に関わるものと明記されている。また、子どもの権利を保障することは国家の義務であり、児童福祉施設である地域児童センターの義務でもあることも明記されているという²⁵²。児童福祉センターは、給食支援の中心となる施設であるが、コンプバン時代から、学習支援・給食支援・生活支援の3機能を有していた。これらの機能が子どもの権利条約との関連で位置づけられたというわけである。具体的な条文としては、子どもの権利条約27条1項の生活水準への権利²⁵³をあげることができる。また、同28条1項の教育を受ける権利²⁵⁴との関連も、当然意識されている。このように、子どもの権利条約を実施するために給食支援制度が位置づけられたことの意味は大きい。以下、具体的な内容を見ていく。

①支援対象²⁵⁵：原則として、児童福祉法2条に定める18歳未満の者である。ただし、18歳以上になっても、高等学校に在学中の者は給食を受け取ることができる。

²⁵¹ 韓国語で勉強部屋という意味。

²⁵² 朴志允「子どもの権利条約の実施と地域の子ども支援」子どもの権利研究19号（2011年）95頁。

²⁵³ 文言は次の通り。「締結国は、身体的、心理的、精神的、道徳的および社会的発達のために十分な生活水準に対するすべての子どもの権利を認める」。訳文は、喜多明人・森田明美・広沢明・荒牧重人編『[逐条解説] 子どもの権利条約』（日本評論社、2009年）166頁による。

²⁵⁴ 文言は次の通り。「締結国は、子どもの教育への権利を認め、かつ、漸進的におよび平等な機会に基づいてこの権利を達成するために、とくに次のことをする。

(a)初等教育を義務的なものとし、かつすべての者に対して無償とすること。」訳文は、喜多ほか編前掲書171頁による。

²⁵⁵ ①～③は、『実態調査』（2007年）53頁以下による。

具体的な選定基準は、次の5つの類型が提示されている。

(1)国民基礎生活保障受給者および次上位低所得家庭層のうち、給食支援を必要とする児童

(2)地域児童センターなど児童福祉プログラム利用中の、給食支援を必要とする児童

※ 社会福祉館などの給食支援基準は地域児童センター基準に基づく

(3)学期中に、学校給食費支援対象者になり、給食支援を必要とする児童

(4)学校教師、社会福祉士、里長・統長・班長など児童関連の民間関係者が推薦した児童の中で、家庭事情などにより、給食支援を必要とする児童

(5)そのほか、これに準ずる者で、市長・郡守・区長が必要であると判断した児童

この基準にもとづき、保健福祉家族部は、2001年14,218名、2002年13,610名、2003年13,792名、2004年47,505名、2005年148,304名、2006年257,276名を支援している。なお、(5)については、地方自治団体の社会福祉全担公務員によって、地域別にまたは対象家族別に選定されるため、一貫性を欠き、行政的混乱を増大させているという。

②支援内容：児童給食支援業務は、優先支援対象児童の年齢、とりわけ初等学校以上の就学可否にともなう未就学児童給食と、就学児童給食とにわけて提供されている。

未就学児童給食とは、0歳児・幼児・学校外の障害児童などを対象として支援する給食である。該当児童の個人および家族特性と、地域特性を考慮して、朝食・中食・夕食と、後掲〔図表9〕の給食区分、すなわち団体給食か個別給食のどちらかを選択して提供する。

就学児童給食とは、初等学校・中等学校・高等学校に通っている児童たちを対象とする給食である。支援時期（学期中の平日、学期中の週末、公休日、休み中）と支援主体（教育科学技術部、教育庁・保健福祉家族部、地方自治団体・そのほか民間団体）にともなって、次の通り区分して提供される。

(1)学期中の週末・公休日昼食支援：保健福祉家族部 地方自治団体

市・区教育費特別会計（教育庁と協議）

(2)朝・夕食の年中支援：保健福祉家族部 地方自治団体

(3)休み中中食支援：保健福祉家族部 地方自治団体

(4)学期中中食支援：教育科学技術部 教育庁（学校）

担当者は、該当する児童の個人能力、家族特性・地域特性、例えば、児童および家族の炊事ならびに調理能力・父母の帰宅時間・同居家族の状況・地域社会の食事提供可能施設などを考慮して、最も適合的な類型を選択して提供する。このため、現金給付は不可能である。該当児童たちに提供されている給食の類型は、優先的に給食を受け取る人員数にしたがって、団体給食（集団給食）と個別給食とに区分される。団体給食は、団体給食を行うことのできる非営利の民間施設数、学校給食施設貸与可否など、該当する地域社会のインフラの状況にしたがって、団体給食所給食と一般飲食店給食に区分けされる。個別給食は、該当児童と家族の個別状況によって、弁当配達、主・副食支援、食品券に区分される。児童給食類型は、全部で5種類であり、各類型別の長所と短所は、後掲〔図表9〕のとおりである。

団体給食の団体給食処給食については、地域児童センター、社会福祉館などが給食場所として拡大されたために、給食支援対象児童はもちろんのこと、地域児童センターと福祉館のプログラムを利用している児童たちにも給食が提供されている。

しかし、当該地域に給食支援施設のない場合がある。その場合は、給食支援方案を準備して支援する。担当公務員は、宗教および民間団体などを最大限活用して、給食処を指定し、運用する方案を講究することになる。例えば、給食支援対象児童を対象とした、休み中または学期中週末および公休日に、自然学習、コンピューター教室、キャンプなど特別活動プログラムを運営し、児童に参加してもらいながら、プログラムに団体給食処利用を組み込んで、給食を食べてもらおうという方法を奨励したりしている。

一般飲食店給食は、地域社会有志などが積極的に参加し、給食提供店を見つけることで実施可能になる。担当者は、当該飲食店を模範業所および協力飲食店に指定するなどしてインセンティブを提供すると同時に、市・郡・区庁衛生課と民間飲食業協会など関連団体との指導監督ネットワークを構築して、一般飲食店の衛生・栄養管理を行う。

個別給食である弁当配達は、弁当配達自活勤労事業、公共勤労事業などと連係して推進されている。主・副食支援とは、地域社会の該当児童個人と家族の生活状況に応じて、米やおかずなどを提供するものであり、地域社会内の割引店・農協（漁協）・食品業界・フードバンクな

などを最大限活用する。食品券・パンなどの支援は、奥地・山間・僻地・過疎地域・都心周辺地域・農漁村地域などで事実上給食実施が困難な状況である場合、この形をとる。

食品券を通じての支援は、給食の基本趣旨が色あせないように、推進されなければならない。やむなく食品券を使用する場合には、給食と関連のない物品が支給されることや、別の人が利用することがないように徹底し、事前管理と事後管理をしなければならないことになる。

児童給食支援担当者は、選定された児童と家族の欲求にもっとも適合したものをあつらえて給食を提供するために、個人別給食支援計画を樹立し施行することが重要となる。給食支援計画表は、該当児童別に家族事情、給食類型、給食場所、担当公務員と支援奉仕者の電話番号、地域社会児童給食関連機関・施設・団体の担当者連絡席、該当児童の親戚・教師・友人・近所・教会の連絡先など、すなわち、該当児童と家族が最大限活用できるような、公式的、非公式的
社会支援体制を包含したものでなければならない。

〔図表 9〕 児童給食支援事業の給食類型別長所と短所

区分		長所	短所
団体給食	団体給食処： 地域児童センター、 社会福祉館、 学校給食施設など (26.87%)	◇1食3000ウォン ◇児童と従事者の満足度高い ◇学習・情緒プログラムと並行 ◇食事直接指導、伝達容易 ◇あたたかいご飯、新鮮な衛生 管理（食べ物の腐敗、食中毒 予防）	○料理人力確保困難 （ボランティア人力依存） ○給食処箇所数の地域別偏差 ○給食時間遵守／児童サービス
	一般飲食店 (50.17%)	◇食券の一括（月1回）支給 ◇地理的接近性 ◇児童の飲食選好別選択	○メニューの制限（中食、麺食） ○低い単価の業者選定の困難 ○一回に2、3枚の食券使用
個別給食	弁当 (9.32%)	◇家庭に直接配達という便利性 ◇配達支援従事者の定期的訪問 による安否確認	○夏期期間の食中毒憂慮 ○冬の間は飲食店で取食 ○配達と児童帰宅の時間の相違 ○低い給食単価（配達容器費用付 加）により、栄養不足憂慮
	主・副食 (9.47%)	◇洞事務所から米・おかず一括 購入後一括支給 ◇児童と保護者の選好反映 ◇長期間保管、あつらえた料理 可能	○家族と小さい児童が調理するこ とができない場合、欠食憂慮 ○配送・取食がたやすい品目を中 心に選定、児童の選好未反映
	食品券 (4.04%)	◇児童と保護者の選好 ◇自由な選択 ◇調理能力がなくても、半人分 （半調理）、一人分（完調理） の購買ならびに炊事可能	○生計給与の付加給与に転落 ○他の生活用品購入可能性（保護 者が他の用途専用に使うこと憂 慮） ○給食の効果性低下 （炊事・調理することができな い家族・児童の場合効果ゼロ）

〔出典〕『実態調査』58頁を筆者訳、一部改変。

③財源²⁵⁶：保健福祉家族部の放学中・土曜日・公休日の地方自治団体給食（年 185 日）は、2005 年から地方政府に委譲されたことから、地方自治団体の財政自立度の水準にともなう地域間格差を招くような財政体系となっている。例えば、光州広域市の場合、2006 年夏休み、給食支援児童数が、学期中 19,000 名から 2,500 名（学期中学校給食の 25%）に急減した。ウルサン広域市の場合、学期中 7,247 名から、休み中 4,800 名に減少した。財政自立度がもっとも高いソウル特別市の場合は、就学児童に対して、休み中・土曜日・公休日昼食支援はもちろん、学期中にも、朝・夕食を年中支援するだけではなく、未就学児童には、朝・中・夕食を、1 食平均 3,000 ウォン（カンナム区の場合 4,000 ウォン）を支援することになっている。年中の朝・夕食と、休み中の中食については、市費 50%、区費 50%に分けて負担しており、学期中の土曜日・公休日中食は、教育庁転入金で充当されている。

民間の児童給食関連組織の場合、財政的に政府よりも不安定であり、財政支援によって計画的に、専門的な児童給食支援事業を執行することが難しくなる場合が明らかになっている。持続的な事例管理を行うことが難しくなるのみならず、サービスの効果までもが低下してしまう場合があるという。

以上、保健福祉家族部による給食支援制度をまとめた。何点か指摘したい。まず、各児童生徒に適合的な給食支援のあり方を探求する姿勢が明確であること、家庭環境や各人の特性に配慮した支援のあり方は注目に値する。次に、権限が現場におろされていることは評価できる。各児童生徒に適合的な支援のあり方を探ることができるのも、権限が学校現場におろされているからである。アメリカのように、全国一律の基準を設けようとして無理が生じているのとは対照的である。

そして、団体給食の場合、他のプログラムと並行して給食支援が実施されていることに注目したい。給食を契機として学習支援・生活支援を行おうとする、いわば「欲張った」アプローチは、それ自体、日本の教育費保障制度の運営を考えるにあたり、参照に値する。すなわち、このアプローチは、給食を単に「ものを食べる」ことと捉えるのではなく、給食を契機として、人間関係形成を図ろうとしている点で注目に値するのである。

さらに、金銭給付の可能性が排除され、現物給付を前提とした支援体制が組まれている点で

²⁵⁶ 『実態調査』68 頁。

ある。担当者が、該当する児童の個人能力、家族特性・地域特性などを考慮して、最も適合的な類型を選択して提供するからというのが理由である。各人に適合的な給食支援のあり方を考えようとすると、金銭給付では満たされない部分がどうしても生じてくる。このことを見据えた支援が構想されていることは、注目されなければならない。

他方、中央政府の役割については不明確である。財源も不安定でないかと思われる。ソウルのような財政力のある自治体であれば、市費と区費とで賄えるが、そうでないところでは支援が滞る可能性は十分にあるなど、自治体間格差が生じやすい仕組みになっている。また、給食支援対象者が恣意的に選定される可能性がある点には問題がある。恣意的選定の可能性が排除できないということは、子どもを単なる保護の客体としてみることにつながる。さらには制度への不信へとつながり、警戒されなければならない。恣意的な選定に対する統制についての検討が必要である。これは、学校給食支援制度と同様の問題点であるといえる。

(9) 韓国貧困層児童給食支援制度からの示唆

以上、かなり詳細に制度を紹介したが、どのような示唆が得られるのか。教育科学技術部からの支援と保健福祉家族部からの支援の順で見ていく。

教育科学技術部による支援から見ていく。二点指摘した。まず、学校給食の憲法上の根拠について、韓国憲法 34 条 1 項の人間らしい生活を営む権利（生存権）保障と、同憲法 31 条 1 項の教育を受ける権利保障の二つの目的が存在しているとした。これは日本の学校給食と同様と見ることができる。次に、学校給食無償が、義務教育無償と結びつけられている点を指摘した。国家の義務として給食無償を捉える見解の存在は、日本の学校給食のあり方、ひいては義務教育無償のあり方を考えるにあたり、参照に値する。

保健福祉家族部による制度をしてみる。ここでは、各人に適合的な給食支援のあり方が探られ、権限が現場におろされていることを評価した。また、現物給付が前提となっている点の評価した。現物給付を前提とすることで、適切な支援のあり方を柔軟に考えることができるのである。さらに、他の支援プログラムと並行しての実施により、子どもの人との関係形成に役立てようという構えが見られ、このことも重要な点として指摘した。子どもの権利条約との関連が意識されていることも重要である。他方で、中央政府の役割は不明確であり、自治体間格差がしやすい仕組みとなっていること、恣意的な選定が行われる可能性があることを問題点とし

て指摘した。

教育科学技術部と保健福祉家族部の制度の共通点も指摘できる。それは、給食支援制度が義務基底の制度であることと、現物給付原則をとっていることである。その含意については、次章で検討する。

第3節 小括

以上、アメリカと韓国の例を検討してきた。ここでまとめておく。

アメリカについては、4点指摘した。第一に、教育条件整備と学力向上とを天秤にかけて、学力向上策を優先する施策のあり方では効果が上がらないことである。第二に、NCLB法による連邦政府主導の学力向上策は、地域の実情を軽視するような形になってしまっており、思うような成果を上げていないことである。第三に、補助金方式の問題点である。機械的な算出と、地域の実情の考慮とを併存させる方式もあるはずで、連邦政府の介入の範囲について考える必要があるとした。第四に、NCLB法が、個々の子どものニーズを把握できたとしても、それを拾い上げることのできない構造を有していることを指摘した。なお、貧困の再生産を防ぎ、「正の連鎖」のもとでの社会の再生産を目指すという姿勢は、高く評価されなければならない。

韓国については、以下の通り指摘した。教育科学技術部による支援については、まず、学校給食の憲法上の根拠について、韓国憲法 34 条 1 項の人間らしい生活を営む権利（生存権）保障という目的と、同憲法 31 条 1 項の教育を受ける権利保障という目的とが重層していると思われることができた。次に、学校給食無償が、義務教育無償と結びつけられている点を指摘した。保健福祉家族部による支援については、各人に適切的な給食支援のあり方が探られ、権限が現場におろされていることを評価した。さらに現物給付が前提となっている点を評価した。しかし、中央政府の役割は不明確であり、自治体間格差がしやすい仕組みとなっていること、恣意的な選定が行われる可能性があることを問題点として指摘した。そして二系列からの支援の共通点として、現物給付原則であることと、義務基底の制度であること、子どもの権利条約の視点が意識されていることを指摘した。

アメリカおよび韓国の例を概観した結果、何がわかるか。日本の場合、金銭給付が教育支援

の中心となっており、国の補助金抜きでは制度が成り立たないような状況にある。しかし、補助金方式のみでは必ずしも思ったような成果があがらないことを、アメリカの例は示している。それは、地方の実情の軽視ないし無視につながりかねないからである。この点、現場に裁量を委ね、現物給付を中心に児童のニーズを拾い上げようとする韓国のアプローチには注目すべきものがある。また、韓国のアプローチは、子どもの権利条約の実現という意味も含まれていることも、同じ条約批准国である日本の参考になる。アメリカの場合も、学力向上政策のための現物給付（サービス給付）を実施している。日本には、現物給付に注目した制度はあまり見当たらない。このような、アメリカおよび韓国の経験を、日本の脈絡におきなおせば、「教育における地方自治の原則」の重要性を、あらためて確認させてくれたということになる。アメリカの場合も、そもそも地方分権的な教育行政制度を有しているのに、そこに連邦主導の方式を、補助金交付と引き換えに州に義務を課すというやり方で導入したことに問題があった。このような「引き換え」方式では、子どものニーズを把握することはそもそも困難であったのである。

しかし、だからといって中央政府は教育から撤退すべきということにはならない。地方政府による恣意的な裁量行使を監視することができるのは中央政府のみであり、また、財政支援の役割を果たすことは絶対に必要である。中央政府が強引にイニシアチブをとる発想には注意が必要であるということである。

本章の検討をまとめる。アメリカ及び韓国の例からは、次の諸点を指摘できる。第一に、教育における地方自治の重要性である。各児童生徒のニーズを把握し、それを満たすよう実施しようとするならば、各地域に裁量が委ねられなければならない、裁量行使の妨げとなるような中央政府の介入には問題があるということである。第二に、現物給付方式の可能性である。ニーズを金銭に還元してしまえば、金銭によって満たされないニーズが見過ごされてしまう。現物給付方式は、きめ細かな支援を可能とするものではないか。第三に、子どもの権利条約の視点は日本にも参考になる。第四に、中央政府と地方政府との関係は、問題として残されている。

第7章 人権としての教育費保障～社会権論の再検討に向けて

本論文では、教育費保障制度という視点から、その制度の成立過程、判例・学説の状況、アメリカと韓国の例を検討してきた。結論部分である本章では、これまでの検討によって得られた結果を再確認し、教育費保障制度の視点から、社会権論の検討を試みる。

第1節 本論文における考察のまとめ

本論文のこれまでの検討をまとめる。これまで本論文では、教育費保障制度の成立過程をたどった上で、学説の状況をたしかめ、アメリカと韓国の例を見た。第2章以下について、ここでたしかめておきたい。

第2章では、日本の教育費保障制度を概観した上で、二つの指標を紹介した。日本の教育費保障制度には、厚労省と文科省の二系列の保障制度が存在する。厚労省系列は生活保護制度を中心に組み立てられており、文科省系列は、義務教育無償を中心とし、教育費負担を軽減するための仕組みとして就学援助制度などが存在する。そのうえで、教育費保障制度を考える上での二つの指標を紹介した。すなわち、普遍的制度か限定的制度か、自由権基底的教育観と社会権基底的教育観か、という二つの指標である。普遍的制度か限定的制度かというのは、教育費保障制度を、すべての子どもを対象とした制度を原則として考えるのか、限定された、一部の子どもたちを対象とした制度を原則とするのかという、制度設計の考え方のことである。自由権基底的教育観か社会権基底的教育観かについては、自由権基底的教育観とは、制度の理念として、家庭による負担を原則として考え、例外的に社会による負担が発生するという立場であり、教育の自由、選択の自由を尊重する前提をとっている。社会権基底的教育観とは、社会による負担を原則として考えて、家庭による負担を例外と考えるという立場であり、社会の義務履行によって教育を受ける権利が実現されるという前提をとっている。

以上の概観を踏まえて、義務教育段階の教育費保障制度につき、教育扶助と就学援助制度を

取り上げてその成立過程をたどった。第3章では教育扶助をとりあげた。本論文では、教育扶助とあわせて高等学校等就学費の成立過程を検討した。その結果、教育扶助と高等学校等就学費の制度の根底には、子どもの自立支援という理念があり、このことについて国家責任が明確にされているとした。

第4章では就学援助制度の成立過程を検討した。そこでは、就学援助制度の憲法上の根拠は、義務教育完全無償へ向けての向上・増進義務（憲法26条2項）と、生存権および教育を受ける権利（憲法25条1項および26条1項）であるとした。すなわち、生存権と教育を受ける権利の両方を保障する制度であるということであり、ここに教育や生存の実現のための仕組みへのアクセスを求める権利も含まれる。この考え方は、子どもの学校生活全般を保障しようとする仕組みとして就学援助制度を捉えようとするところに特徴があった。

そして、制度の特質としては、金銭給付と現物給付の「併用」制度であることと、公私負担区分の「曖昧さ」＝「柔軟さ」を指摘した。「柔軟さ」というのは、就学援助制度の費目には、公費負担としても私費負担としても構わない、金銭給付でも現物給付でも構わない、曖昧な領域が存在しており、この領域については、公私どちらの負担としても問題にならないというものである。「柔軟さ」は、学校と利用者とのコミュニケーションを図ることにより各人のニーズに対応した給付を行うことのできる可能性として捉えることができる。

つづいて第5章で、判例及び学説の状況を見た。学説については、次のとおりの小括を行った。憲法学については、憲法26条2項の義務教育無償についての二つの説、授業料無償説と就学必需費無償説の双方に問題があるとした。授業料無償説については、授業料以外の教育費負担について、真剣な検討を欠いてきた点、また、就学必需費無償説については、経済的状況による教育機会の不平等是正と教育の無償という二つの観点が混同されている点、就学必需費の範囲が不明確である点を指摘した。この学説状況は、教育ニーズを金銭に還元する発想に問題があり、現物給付の可能性を模索すべきであるとした。また、実質的な教育機会の平等という考え方を教育費保障制度の領域に持ち込むことも問題があるとした。さらに、教育法学については、教育費保障制度に関する本格的論考はほとんど存在していないことを指摘した。

社会保障法学については、就学援助制度研究と、高校進学費用の問題について触れた。就学援助制度研究については、1970年代～1980年代半ばにかけて、小川政亮が、義務教育の経済的保障として就学援助制度を位置づけて、憲法上の根拠、教育扶助との関係、運用実態、法形

式などを検討していた。小川は、就学援助制度の憲法上の根拠は憲法 26 条であること、教育扶助は憲法 25 条を根拠としていることから両者の憲法上の根拠は異なることを示した。運用実態については、先進的な市町村の例を詳細に紹介した。法形式については、原則としては条例が相応しいとした。しかし、その後、小川研究を深めるような論考はあらわれなかった。これは、高度経済成長下で貧困がみえづらくなり、議論の必要性が薄れたと考えられたこと、社会保障法学が、就学援助制度研究は教育法学が担当すべきであるとしていたことが理由であると考えられた。さらに、小川研究では、就学援助制度の憲法上の根拠は憲法 26 条、教育扶助の憲法上の根拠は憲法 25 条とされたが、この整理は機械的に過ぎ、また、制定過程を正確に踏まえたものではなかったため、問題があった。高校進学費用については、社会保障法学は、いわゆる中嶋訴訟を契機として、生活保護世帯の進学費用の問題を論じた。そこでは、自立のために必要不可欠な前提として高校進学をとらえるべきであるとほとんどの論者は主張し、結果として高校進学費用は生活保護から支出されることになった。社会保障法学は、高校進学費用の問題には適切に対応したと評価できる。しかし、就学援助制度研究については取り組みが不十分であった。以上の学説状況からは、就学援助制度について、憲法学は教育法学・社会保障法学に検討を委ね、教育法学は社会保障法学に検討を委ね、社会保障法学は教育法学に検討を委ねるという「たらい回し」現象がおこっていることがわかった。

第 6 章で、アメリカと韓国の例を取り上げた。アメリカでは、教育格差および経済格差の解消のための政策である、NCLB 法をめぐる展開を取り上げた。韓国については、貧困層児童給食支援制度を取り上げた。その結果、次の諸点が指摘できた。まず、教育における地方自治の重要性を指摘した。各児童生徒のニーズを把握し、それを満たすよう実施しようとするならば、各地域に裁量が委ねられなければならない、裁量行使の妨げとなるような中央政府の介入には問題があるということである。第二に、現物給付方式の可能性を指摘した。第三に、子どもの権利条約の視点は日本にも参考になるとした。

第2節 教育費保障制度の成立過程から見えること

教育費保障制度の成立過程からは、教育扶助の理念として自立支援、就学援助制度については、義務教育完全無償に向けた第一歩という理念があること、制度の特質としては、金銭給付と現物給付の「併用」制度である点と、公私負担区分の「曖昧さ」を指摘した。これらの検討結果に照らして、低所得世帯への教育費保障制度のあり方を考えるのが本節の目的である。第1章で掲げた二つの指標—普遍的制度か限定的制度か、自由権基底的教育観か社会権規定的教育観か—に沿って検討する。

(1) 普遍的制度か限定的制度か

普遍的制度か限定的制度かという点から考えてみる。本論文は、憲法26条2項の解釈論として、就学必需費無償説・授業料無償説ともに採用できないと考えた。そして、教育ニーズをすべて金銭に還元する考え方が問題であるとした。これを、具体的に考えてみる。たとえば、特別支援学校の場合、全員一律に必要な副教材のような物品とは別に、個別ニーズとして、遠距離通学のための交通費、付添人の存在とその交通費がある。付添人の存在は、金銭給付のみでは解決できないニーズが存在していることを示している。また、特別支援学校に限らず、小中学校においても、音楽や美術の副教材は、金銭給付より現物給付の方が確実に子どもに行き渡る。さらに、韓国の場合を想起すると、各人のおかれた状況にあわせて食を保障しようとする場合には、一律に金銭を給付する方式は制度趣旨にそぐわず、現物給付しかあり得ないことが指摘されていた。この場合、むしろ、金銭給付によって満たされるニーズの方が例外ということになる。授業にしても教科書にしても副教材にしても学校給食にしても、金銭給付のみを前提とした仕組みをもたずとも実現可能である。

ここで参照しておきたいのが、「教育の必需品へのアクセス」という考え方である。阿部彩は、イギリスの「子どもの貧困アクション・グループ」による提案を紹介する中で、「教育の必需品へのアクセス」という考え方を提唱している。この提案によれば、教育への完全なアクセスのためには、ただ単に授業料を免除するだけではなく、給食費や活動費など学校生活にかかわる諸経費が必要であることを指摘した上で、子どもが教育からの便益を最大限に獲得する

ためには、学校の門戸を開くだけでは足りず、子どもが喜んで学校に行き、学校生活を楽しめるように、工夫されなければならないとする。給食はもちろんのこと、それなりの身だしなみや部活や遠足等も「教育の必需品」の一つなのである、というものである²⁵⁷。

「教育の必需品へのアクセス」は、本論文の見解と合致するものと考えられる。すなわち、子どもが教育からの便益を最大限に獲得するための就学必需品は無償と考えられる。本論文では、教育ニーズを金銭に還元する考え方を批判し、現物給付の可能性を指摘してきた。ここで就学援助制度の「併用」特質と矛盾するのではないかとの批判があり得るが、「併用」は、現物給付を中心におくものであることは、これまで述べてきたところである。

「就学必需品無償説」というべきこの考え方には、就学必需費無償説と同様の批判が予想される。いくつか挙げて考えてみる。第一に、就学必需品の範囲が不明確であるという批判である。しかし、この批判はあたらない。なぜなら、まず、就学必需品の範囲は、かなりの程度確定できる。たとえば、教科書無償が普遍的制度として成立し存続しているのは、教科書が子どもの学習にとって不可欠なものであると考えられているからである。ここから、音楽における笛や図画工作に必要な教材等、学校教育に必要な物品を一つ一つ精査していけば、何が不可欠なのかは、かなりの程度確定できる。

次に、就学必需品の範囲が不明確であるのは、むしろ長所である。なぜなら、就学必需品の範囲は、各人によって異なるからである。たとえば、障害のある子どもの場合、先に述べた通り、それぞれの子どものおかれた状況によって必要な物品は異なる。障害のない子どもの場合も、貧困などどのような環境におかれているかで、必要な物品が異なる場合がある。このように考えると、就学必需品の範囲が不明確であることは、むしろ当然のことである。現行制度をみても、特別支援就学奨励法では、一律の給付をしているわけではなく、所得によって給付の範囲を変えている。本論文の立場からいえば、特別支援就学奨励法の考え方は、所得に基準をおくことには問題があるとしても、無償給付の範囲が各人によって異なるという考え方には賛同できる。各人によって異なる就学必需品——ニーズと呼んでもよい——の把握は、学校現場（教員）と子どもとのコミュニケーションによって図られることとすれば、一律の給付よりも、より確実な権利保障が期待できる。この意味で、就学必需品の範囲に曖昧な部分が存在することは、各人によって必需品が異なることの表れであり、むしろ望ましいこととさえいえる。

²⁵⁷ 阿部彩『子どもの貧困』（岩波新書、2008年）225-226頁。

第二に、就学必需品の範囲が不明確であれば裁判規範性が弱くなるのではないかとの批判がありうる。しかし、就学必需品の範囲が不明確だから裁判規範性が弱くなるということはない。

「健康で文化的な最低限度の生活」という概念は十分に不明確なものであるが、裁判規範として機能している。近年では、趣味や人とのつながりも生存権の内容に含まれると考えられる見解が有力であり、その曖昧さはむしろ増しているとさえいえる。しかし、だからといって生存権の裁判規範性は否定されていない。生存権の内容の曖昧さを前提として、立法・行政裁量をどのように統制するのかが今日の課題とされているのである。同様のことが就学必需品の範囲についてもいえる。就学必需品の範囲が曖昧だからといって、裁判規範性が否定されるということにはならない。むしろ、曖昧さを前提として、立法・行政裁量にどのような枠付けを行うことができるのかを考えなければならないのである。さらに付け加えれば、教育費保障制度の憲法問題を、裁判規範性のみに収縮させるのは妥当でない。生存権および教育を受ける権利規定を、政策策定指針として機能させるための検討が必要である。

第三に、就学必需品無償が、教育における地方自治の原則（憲法 92 条）に適うのかという批判である。ここで参照したいのが、先述の旭川学力テスト事件最高裁判決²⁵⁸である。この判決は、教育の地方自治について、次の通り述べる。第 5 章ですでに引用しているが、念のため、ここでもう一度引用しておく。すなわち、「現行法制上、学校等の教育に関する施設の設置、管理及び教育に関する事務は、普通地方公共団体の事務とされ……、公立学校における教育に関する権限は、当該地方公共団体の教育委員会に属するとされる……等、教育に関する地方自治の原則が採用されているが、これは戦前におけるような国の強い統制の下における全国的な画一的教育を排して、それぞれの地方の住民に直結した形で、各地方の実情に適応した教育を行わせるのが教育の目的及び本質に適合するとの観念に基づくものであって、このような地方自治の原則が現行教育法制における重要な基本原理の一つをなすものであることは、疑いをいれない」。

教育における地方自治は、教育法制の基本原理の一つと位置づけられる。それでは、各地域の実情に沿った保障はどのようにしたら実現可能か。金銭給付を原則として考えると、教育にかかる費用は、全国一律であるはずだとの前提となりがちで、地域の実情に沿った給付は期待できない可能性が高い。実際、就学援助制度についても、文科省が給付額の大枠を事務連絡の

²⁵⁸ 最大判 1976 年 5 月 21 日刑集第 30 巻 5 号 615 頁。

形で公表している。したがって、改善されたとしても、せいぜい、生活保護制度の級地制を模すことくらいであろう。その点、現物給付中心に考えれば、各地域（学校）で何が必要で何が必要でないかが一目瞭然であり、しかも何が必要かは当該地域でないとわからない。地方自治（基礎自治体単位の）が必要とされる所以である。さらにいえば、金銭給付のみの仕組みでは、地方自治体は結局のところ国家の出先機関のままであり、地方自治の本旨を損なうことにもなりかねないだろう。各人のニーズを真剣に捉えるならば、現物給付と金銭給付との併用を考えることが必要である。したがって、就学必需品無償の考え方は、地方自治の原則に適合的である。

このほか、就学必需品無償は、憲法 26 条以外の条文の趣旨にも合致するのか、という点を考える。私見では、憲法 25 条に合致するだけでなく、憲法 11 条および憲法 13 条「個人の尊重」に合致する。まず、憲法 13 条については、世帯への金銭給付を中心とする制度の場合、「給付された金銭が、子どものために使われているのかどうか不明である」との批判が出てくる。しかし現物給付の場合には、子どもに直接現物を給付することが可能となるため、親が子どものための費用を使い込んでしまうという状況は考えにくい。憲法 13 条の「個人の尊重」の趣旨に合致するとする所以である。憲法 11 条については後述するが、ここでは、子どもの存在の無条件承認という考え方が就学援助制度になじむという点を指摘しておく。

このようにみると、就学必需品無償説は、憲法 26 条 2 項およびそのほかの憲法条文の要請に合致する、と考えることができる。「普遍的制度か限定的制度か」については、普遍的制度が望ましいということになる。

（２）自由権基底的教育観か社会権基底的教育観か

就学必需品無償説を、子どもの権利の側から捉え直してみるとどうなるか。本論文では、子どもが、教育からの利益を最大限に獲得するためのアクセスを求める権利として、教育条件の整備を求める権利と捉え、この権利は、社会権基底的教育観に基づいていると考えたい。それでは、何故この権利が社会権基底的教育観に基づいているのかを述べたい。

就学援助制度の憲法上の根拠に照らして考えてみる。本論文では、義務教育完全無償に向けた向上・増進義務と、生存権と教育を受ける権利の双方を保障する考え方をあげた。「双方」

には、教育・生存の実現を求めるための一定の仕組みの発動を求める権利が含まれることも触れた。このことは、社会権が、社会保障制度や教育制度の整備ぬきには実現し得ない部分を含んでいることから、導き出すことができる。

もう少し考えてみる。「双方」保障するという考え方からは、ひとつの帰結が導き出される。それは、就学援助制度をはじめとする教育費保障制度は、子どもの存在を無条件に承認し、学校生活をはじめとする社会関係形成のための制度として位置づけられるということである。すなわち、子どもは、日々進化し、発達していく存在であり、子どもは、教育によって社会的存在に育つ。ここで大切なことは、子どもは、社会の中に生まれるということである。子どもが先あって、そのあとに社会が形成されるわけではない。世代から世代へと継承され、再生産されていく社会の中で子どもが生まれ、教育によって社会的存在に育つ。個が先にあるのではなく、社会という全体が先に存在する。社会が存在し、他の子ども（人）がすでに存在するからこそ、子どもは他の子どもと結びつくことができるのである。ここから、子どもの関係形成の権利が構想される。生存権および教育の権利とは、子どもが社会的存在に育つために不可欠な社会関係を求める権利と解されるのである。ここから、就学援助制度は、子どもの関係性のための制度として位置づけられる。社会関係形成のために必要な仕組みは、社会の責任で設計・整備されなければならない。したがって、自由権基底的教育観か社会権基底的教育観かという二者選択については、社会権基底的教育観が妥当であるということになる。

ところで、教育費保障制度の根拠として、教育機会の平等があげられることがある。私見では、そこでいう教育機会の平等というのが、社会的経済的弱者となった者に、まず自助努力をもとめ、それでも自らの状況を改善し得なかった場合に制度利用が可能となるという意味での「平等」であれば問題である。子どもは、自身の責任で社会的経済的弱者となったわけではない。教育費保障制度の領域にこの「平等」の考え方を持ち込むことは、親の責任を子どもに転嫁し、子どもに自助努力の過程を踏むことを強制することにつながりかねず、妥当でない。自由権基底的教育観のひとつの問題点がここにある。以上の検討からは、社会権基底的教育観が妥当ということになる。

第3節 アメリカ・韓国の経験から見えること

アメリカおよび韓国の例からは、「普遍的か限定的か」「自由権基底のか社会権基底のか」の枠組みでは捉えきれなかったことをとりあげる。

前章の検討により、アメリカおよび韓国の例からは、次の諸点を指摘できるとした。第一に、学力向上施策と環境整備をリンクさせて、環境整備を先行させる仕方には問題があることである。第二に、教育における地方自治の重要性である。あわせて、中央政府と地方政府との関係についても考える必要がある。第三に、現物給付方式の可能性である。ニーズを金銭に還元してしまえば、金銭によって満たされないニーズが見過ごされてしまう。現物給付方式は、きめ細かな保障を可能とするものではないか。第四に、子どもの権利条約の視点は日本にも参考になる。そして子どもの権利実現のための制度は、義務基底の制度となる可能性が高いことを指摘した。第五に、社会の再生産のための保障、人間関係形成のための給付という視点が、アメリカでも韓国でも見られた点に注目したい。このうち、議論の都合上、第一の点と第五の点はあわせて述べる。

(1) 教育における地方自治

最初に、教育における地方自治の重要性について考えてみる。これまでみたように、アメリカでも韓国でも、地方自治の原則は尊重されていた。日本でも、就学援助制度の実施主体は市町村であり、この点では、教育における地方自治の原則は守られている。しかし、各地方の実情に適応したものとなっているのかどうかは疑問が残る。その原因のひとつは、地方自治＝市町村自治と考えていることにある。地方自治は、必ずしも市町村単位の地方自治のみをさすわけではない。この点について、日常生活の大半は中学校区で営まれているとして、基礎自治体として中学校区をあげる見解²⁵⁹があるが、妥当である。それぞれの子どもの就学に必要な物品を把握するにも、中学校区に注目することには意味がある。これまでみたように、アメリカでは学区が教育実践において大きな役割を果たしてきた。韓国では学校にかなりの裁量が委ねられている。両国の例に照らしてみても、中学校区に注目するのは決して荒唐無稽な考え方ではな

²⁵⁹ 福祉国家と基本法研究会・井上英夫・後藤道夫・渡辺治『新たな福祉国家を展望する』（旬報社、2011年）149頁。

い。この視点は、旭川学力テスト事件最高裁判決の述べた、教育における地方自治の原則の指摘とも重なる部分がある。

もっとも、教育財政や学校事務の何もかもを地方自治体なり中学校区なりに委ねるべきではない。教員の給与や学校施設の整備等、国・地方自治体や中学校の関係が問題となる場合がある。したがって、学校教育における事務配分についての検討が必要となる。しかし、本論文において取り上げることは不可能であるため、事務配分については問題点の指摘にとどめておく。

(2) 現物給付の可能性

現物給付方式の可能性については、韓国の例に照らして見てみる。韓国の児童給食支援制度では、該当する児童の個人能力、家族特性・地域特性、例えば、児童および家族の炊事ならびに調理能力・父母の帰宅時間・同居家族の状況・地域社会の食事提供可能施設などを考慮して、最も適合的な類型を選択して提供する。そのため、金銭給付は不可能であるとされる。韓国の例は、それぞれの子どものおかれた状況を把握し、適切な対応を検討するという仕方に特徴があり興味深い。そして、金銭給付は不可能と断じている点で注目される。学校給食を現物給付する場合は、提供と消費とが同時的であるため、実は、事務的にも効率的であり、不正も生じにくい。

また、韓国の児童給食支援制度において、当該地域に給食支援施設のない場合、宗教および民間団体などを最大限活用して、給食処を指定し、運用する方法を探索する。このことは、子どもが、給食の方法を選びたくとも選べない場合に、社会に、代わりの方策を用意する義務があるということを示していて、興味深いものがある。

このような韓国の現物給付方式は、「人びとの生存を保障するためのモノやケアが、同時に、人間の有する潜在能力（capabilities）の発達・発揮を保障しなければならないという、生存権保障の新たな現代的理念にも合致する」²⁶⁰ものと考えられる。ここでいう「潜在能力」とは、アマルティア・センの提唱した概念である。センによれば、個人の福祉というのは、その人の生活の質、いわば「生活の良さ」として見ることができる。生活とは、相互に関連した「機能」（ある状態になったり、何かをすること）の集合からなっていると見なすことができる。この

²⁶⁰ 福祉国家と基本法研究会ほか前掲書 112 頁。

機能とは、「適切な栄養を得ているか」「健康状態にあるか」「避けられる病気にかかっていないか」「早死にしていないか」などといった基本的なものから、「幸福であるか」「自尊心をもっているか」「社会生活に参加しているか」などといった複雑なものまで多岐にわたる。ここでセンが主張しているのは、人の存在はこのような機能によって構成されており、人の福祉の評価はこれらの構成要素を評価する形をとるべきだということである。機能の概念と密接に関連しているのが、「潜在能力」である。これは、人が行うことのできる様々な機能の組合せを表している。従って、潜在能力は「様々なタイプの生活を送る」という個人の自由を反映した機能の集合として表すことができる²⁶¹。機能空間における「潜在能力集合」は、どのような生活を選択できるかという個人の「自由」を表している。潜在能力を構成する諸機能の組み合わせの中から何を実際を選択するかは、行為主体（エージェンシー）としての本人が形成した目標に照らして決められる。ここで重要なのは、選ばうと思えば選べたはずの諸機能が不足して実際に選ばないと判断された場合には（そしてそれが基本的で重要な諸機能であればなおさら）、社会的に保障する手だてが講じられなくてはならないということが、潜在能力という概念に含意されているという点である。つまり「最終的に選ぶのは、本人だという枠組みを残しつつも、実際に選ぶことを可能とする条件を整えることは社会の義務」とされるのである²⁶²。

韓国給食支援制度は、子どもの生活を単なる金銭保障と捉えないで、（センの理論を意識してはいないだろうが）健康や児童の学習などに配慮した機能の集合と捉えていると理解できる。また、機能の組合せとしての潜在能力への配慮も感じられる。さらに、子どもの生存を保障するためのモノやケアを用意して、実際に選ぶことを可能とする条件を整えようとしている点、そしてそれが社会の義務と捉えられている点で、センの理論と親和性を有していると考えられる。これらの点で、韓国児童給食支援制度は、「生存権保障の現代的理念」に適合する制度と見ることができる。また、現物給付制度の可能性を示したものと評価することができるのではないかと。さらにいえば、センの理論と社会権基底的教育観との親和性も指摘できよう。

²⁶¹ アマルティア・セン（池本幸生ほか訳）『不平等の再検討』（岩波書店、1999年）59-60頁。

²⁶² アマルティア・セン、後藤玲子『福祉と正義』（東京大学出版会、2008年）19頁。また、秋元美世『社会福祉の利用者と人権』（有斐閣、2010年）133-134頁。

(3) 子どもの権利条約の視点

日本では、教育費保障制度を考えるにあたって、子どもの権利条約の視点が考慮されることはあまりないように思われる。教育扶助や就学援助制度は、子どもの権利条約批准よりはるか以前に成立した制度であるから、子どもの権利条約の視点が希薄であることは当然のことである。しかし、これらの制度に、子どもの権利条約の視点を付け加えることは十分可能である。

この点で、韓国経験が示唆に富む。すでにふれたように、地域児童センター運営マニュアルは「無差別の原則、子どもの最善の利益保障と共に保障すべき権利内容を生存権、保護権、発達権、参加権」に関連する具体的な取り組み内容を明記している。給食支援は、このうちの生存権保障に関わるものと明記されている。給食支援の内容を、子どもの権利条約 27 条 1 項生活水準への権利に照らせば、一定の栄養水準の給食を用意しなければならないということになる。さらに、子どもの最善の利益保障、無差別の原則というような基本理念については、条約批准国である日本は、かならず参照しなければならないものである。このような意味で、子どもの権利条約を実施するために給食支援制度を位置づける韓国の試みは、参照に値する。

(4) 社会の「再生産」

旭川学力テスト事件最高裁判決は、「共同社会の存続と発展」のための教育の不可欠性を指摘していた。アメリカおよび韓国の例から、同様の視点を見いだすことができた。すでに述べたように、アメリカの 1965 年初等中等教育法制定の動機は、教育格差の是正にあった。社会の存続に対する危機感が、法制定に至らしめたわけである。韓国の場合、一見すると、社会の再生産という視点は希薄である。しかし、教育条件の整備が子どもの学力向上につながるという視点は存在しており、また、給食と学力支援とを意識的に連携させるというような工夫もなされている。さらに、十分でないにしても、給食支援に向けての利用者とのコミュニケーションを図る視点が存在している。こうした取り組みには、子どもの将来に向けた発達保障の視点が明確である。また、この取り組みには「共同社会の存続と発展」＝社会の再生産の視点が内在されているということがいえる。

日本の場合、共同社会の存続と発展にたいする危機感そのものは、多くの国民に共有されて

いるように見えないでもない。しかし、このことに対する対応策として、教育条件整備や生活保障の視点が出されることは少ない。これは、学力向上は個々人の努力によってのみ達成されるというメリトクラシーの発想が根強く残っているからである。実はそのメリトクラシー社会が見せかけだけのものであることは教育社会学における常識となっているのに、である。

日本国憲法の社会権規定には、社会の再生産の視点が組み込まれていると考えられる。憲法 26 条の教育を受ける権利の主な享有主体は、なんといっても子どもである。子どもが、現在の大人を乗り越える過程＝発達の過程を権利として保障しようというのが教育を受ける権利の趣旨である。学校教育は、子どもの発達の過程を助けるもっとも効果的な手段のひとつである。その学校教育は、どんな僻地に生まれようと、どんな家庭に生まれようと、その時々最善の教育を受けられるような配慮がなされていなければならない。学校内の条件はできる限り同一の条件であることが求められる。就学必需品無償という意味での義務教育無償とは、この配慮のために必要不可欠な前提であるといえる。子どもを取り巻く環境の整備をなおざりにしたまま、ただ学力向上のみを目指しても、効果が期待できないのは、アメリカの例で見た通りである。また、義務教育無償は、子どもたちが、最低限度以下の生活に陥らないようにするためのセイフティ・ネットの役割を果しているとも言える。さらに、無償の中身が、コミュニケーションによって画定されていくものであると考えれば、義務教育無償の制度は、社会関係資本²⁶³の形成・強化にとって有益な概念であるといえる。

第 4 節 教育費保障制度から見た社会権論の検討—社会権論の再検討に向けて

本論文の検討において、就学援助制度の成立過程から次の示唆が得られた。すなわち、就学援助制度には、義務教育完全無償に向けての第一歩という理念があり、給付の特質としては、金銭給付のみならず現物給付も併用する制度であることがわかった。制度の性格としては社会権基底的教育観にもとづく普遍的制度であることが示された。憲法上の根拠としては、義務教育完全無償にむけての向上・増進義務（憲法 26 条 2 項）と、生存権および教育を受ける権利

²⁶³ 社会関係資本と教育との関連については、Robert O. Putnam, *Bowling Alone*, Simon & Schuster, pp296-306, 2000, [ロバート・M・パットナム（柴内康文訳）『孤独なボウリング—米国コミュニティの崩壊と再生—』（柏書房、2006 年）362-374 頁]。

の双方（憲法 25 条 1 項と 26 条 1 項）を根拠としてあげることができるとした。さらにアメリカおよび韓国の制度からは、教育に関わるニーズ把握に資するものとしての学校の役割、現物給付の可能性、子どもの権利条約 27 条 1 項の生活水準への権利をはじめとする、子どもの最善の利益保障の考え方、社会の「再生産」の視点の重要性といった諸点を指摘した。

それでは、本論文のこれまでの検討を、社会権論に展開してみたい。本節は、教育費保障制度の視点から社会権論を再検討する。具体的には、憲法 13 条と、憲法 25 条、26 条との関係を考え、そこに憲法 11 条の視点を付け加えたいと考えている。

（1） 就学援助制度と自律

就学援助制度の成立過程からは、この制度が、義務教育無償の実現という義務を、地方自治体を含む国家が果たしていくことにより、子どもの教育を受ける権利・生存権を実現しようとする仕組みであるという、義務基底的制度であることが明確になった。それは、社会の責任において子どもの学校生活を支援するという考え方にもとづくものであり、子どもの自己責任という発想が全く採られていないというものである。この点につき、このような義務基底的制度は、子どもを保護の客体に位置づけることになるのではないかとの批判がありうる。しかし、この批判はあたらない。たしかに、子どもは、未成熟であるがゆえに保護を受けねばならない存在であるから、保護の客体という側面がないとはいえない。しかし同時に子どもは自律志向的存在であり、さらに何らかの供給を受けなければ生きていけない存在であるという、保護・自律・供給性を理念とする子ども像が前提とされているからである。就学援助制度は、主として保護・供給の側面で子どもの成長に資するものと考えられるが、自律についても、これをニーズ画定作業への参加によって配慮することができることを、制度の構想として指摘した。

このようにまとめると、憲法 13 条と 25 条・26 条との関連も明確になるように見える。すなわち、自律は憲法 13 条から引き出される概念であり、子どもは自律へと向かう権利を有しており、子どもが自律へと向かうための条件整備のひとつとして 25 条・26 条が位置づけられ、就学援助制度はこれらの理念に仕え、子どもの自律の実現を、学校生活の立場から支援する制度であるということになる。

しかし、このような理解が妥当であるといえるのか。就学援助制度には、学校病治療や PTA

会費のような、子どもの自律とは無関係としか思われない費目が多々含まれている。就学援助制度が子どもの自律のための制度であるならば、これらの費目は削除されることになってしまうのであろうか。無論そのようなことはない。なぜなら、就学援助制度を始めとする教育費保障制度の場合、子どもが学校生活において成長し、自律へと向かうといった場面を想定する前に、お金の心配をしないで、学校に来ることができるのかどうかという場面を考えなければならないからである。つまり、子どもが「生徒」あるいは「児童」として学校に存在することができるのかどうか問われる場面を考えなければならないのである。だからこそ、上のような経費が就学援助制度に含まれているのである。自律の過度の強調には問題がある。そして、このことは、自律を論じる前の段階で、考えなければならないことがあることを示唆している。では、子どもの存在そのものを保障するための理念とは何か。それは「個人の尊重」であり、「人間の尊厳」である。

(2) 「個人の尊重」と「人間の尊厳」

近年の憲法学では、「個人の尊重」と「人間の尊厳」がどのように異なるかという議論が展開されている。たとえば、押久保倫夫は、日本国憲法における人権の中核理念は「個人の尊重」であること、「人間の尊厳」は、13条から導かれるものではなく、憲法18条、25条、36条等の全体から存在を想定されるものであること、を主張する²⁶⁴。

「個人の尊重」と「人間の尊厳」を区別することは、本論文にとっても必要なことであると考える。本論文では、遠藤美奈の見解に注目したい。遠藤によれば、近年の憲法学では、「健康で文化的な最低限度の生活」は、公権力の言説では単なる survival のレベルに押しとどめられた憲法上の最低生活保障を「生においていきいきとしていること aliveness」をめざすものとして再構想されていると総括する。そのうえで考えておくべきこととして、自己に関する来歴を外部に示すことができなくなっている行旅病人の例をあげて、このような、「自由・自律」や「他者とのつながり」の維持ないし回復では捉えきれない、権利の内実とされるものを求める声すら持ち合わせない「人」に対峙する際に考えなければならない問いを指摘する。それは、個別具体的な権利保障の可否ではなく、その前提の「人権」の「共有主体性」をその人の中に

²⁶⁴押久保倫夫「日本国憲法における実定規範としての『人間の尊厳』の位置づけ」東海法学 35号(2006年)145頁。

認めることができるか否かという問いであり、それはすなわちそこに「ある」存在を「人である」と認識できるかという問い、すなわち「人間の尊厳」を見いだせるかという問いである。そして、誰かが「人であること」は、我々がその「存在」をどう遇するかに委ねられている脆弱なものであり、だからこそ「人間の尊厳」はすべての人権の立脚点とされるのである、とするのである²⁶⁵。遠藤の見解は、「人間の尊厳」の位置づけを考える際の示唆として注目される。また、遠藤は、憲法 25 条の保障する権利を考える際の、憲法 11 条（基本的人権の共有主体性）の重要性を指摘しており、この点でも注目される。

行旅病人のような極限状態の場合と、学校生活の問題、たとえば子どもが登校できるかどうかという場合をパラレルに扱うことには問題があるかもしれない。しかし、子どもがお金の心配をせずに学校に行けるのかどうか、言い換えれば、児童・生徒として学校で「いきいきと」存在できるのかどうかは、子どもの学校生活にとって決定的なことである。それは、教育を受ける権利保障の可否をいう以前の、他者によってどのように遇されるかという「人間の尊厳」の問題である。学校教育の場において自律や自己決定をいうのは、学校に登校してからの話である。登校のための条件が整えられなければならないのはいうまでもない。子どもの自律それ自体は肯定されるとしても、同時に子どもが依存的関係的存在であることが見落とされてはならない。経済的條件の保障が整ってこそ、子どもは登校が可能となる。無償の義務教育を受けることができるかどうかという問題は、教育を受ける権利の問題であることはもちろんであるが、同時に「人間の尊厳」に関わる問題である。

それでは、この「人間の尊厳」が、憲法のどの条文から引き出されるのか。本論文では、「個人の尊重」と「人間の尊厳」を区別する立場から、憲法 11 条から「人間の尊厳」が引き出されたい。憲法 13 条は「個人の尊重」を定めた原理であり、両者は区別して取り扱う必要があるというのが理由である。この立場は、「個人の尊重」と「人間の尊厳」の区別については、基本的には遠藤の立場を支持するものである。付け加えると、「人間の尊厳」は、憲法 11 条からしか引き出せないという訳ではなく、25 条やその他の条文からも引き出すことはできるものと考えられるが、本論文では、少なくとも憲法 11 条から引き出すことはできるとの立場を取りたい。

²⁶⁵遠藤美奈『「健康で文化的な最低限度の生活」とは何か』山森亮編『労働と生存権』（大月書店、2012 年）67-69 頁。

(3) 裁判上何らかの意味があるのか～裁判規範性の問題

以上の検討をまとめると、これまで本論文が述べてきた、憲法 25 条と 26 条との関連に加え、憲法 11 条と 13 条が、就学援助制度を始めとする教育費保障制度の存在を要請しているということになる。では、このように考えることによって、裁判上、何らかの意味があるのか。この点を考えてみる。裁判規範性の問題について考察するのが本節の役割である。ここでは、二つに分けて検討したい。憲法 25 条と 26 条とを関連させる意味と、これに憲法 11 条と 13 条を付け加える意味である。

まず、憲法 25 条と 26 条とを関連させる意味についてである。筆者は、憲法 25 条と 26 条とを関連させることによって、憲法 26 条の裁判規範性が強化されるものと考えている。理由は次の通りである。日本国憲法は、25 条以下で社会権を保障しており、教育を受ける権利も生存権の一内容に当然含まれる。そして、生存権規定は社会権の総則規定であり、教育を受ける権利の基底には、社会権の原則的規定たる生存権がある。教育を受けることは「健康で文化的な最低限度の生活」を構成する重要な部分である。であれば、「健康で文化的な最低限度の生活」をめぐる生存権論の基本的枠組みは、教育を受ける権利の作為請求権としての側面、とりわけ世帯の教育費について妥当する。何が最低限度の生活水準であるかは、特定の時代の特定の社会においては、ある程度客観的に確定できる。教育費についても同様に考えることができる。しかも、何が教育費の「最低限度」の水準であるかは、最低限度の生活水準よりも、費目がはっきりしているため確定しやすく、かなりの程度客観的に決定できるものと考えられる。就学援助制度については、就学に必要な最低限度額は、医療費など各人によって異なる部分があったとしても、ニーズを画定させる作業を行うことにより客観的な基準の算定が可能となり、結果として、かなりの程度算定可能であるということになる。したがって、最低限度を下回るような就学援助基準額の設定は違憲となりうるし、また、これを実質的に割り込むような制度の後退、廃止は違憲となりうる。

この議論は、就学援助制度のような、低所得世帯の教育に関する最低限度の経済的条件を保障する制度の場合、教育を受ける権利の社会権としての性格に注目して考えるべきとの立場にたっている。これまでも、教育を受ける権利の請求権的側面と生存権との相関を指摘する見解

はあったが²⁶⁶、具体的に、教育費保障制度の場面で考察したものはなかった。生存権論の成果を、教育を受ける権利の社会権としての側面に導入することによって、教育を受ける権利の裁判規範性が強化されるものとするのである。また、私見は、教育費の問題について、親の教育の自由の見地から、親が子どもに対してなにがしかの責任を持つ以上、教育費の調達は親の役割であり、教育にかかる費用についてなにがしかの負担をするのは当然との説に対する一つの反論ともなりうると考えている。

次に、憲法 11 条および 13 条を付け加える意味について考える。いくら最低限度の教育費水準が確定されたとしても、子どもにとってその教育費が必要不可欠なものであることが明白であったとしても、その救済・実現が立法府および行政府の広汎な裁量に委ねられ、結果として子どもの権利が実現されない、というようなことがあってはならない。そこで、立法府および行政府の裁量に一定の枠付けを行う必要がある。ここで考えなければならないのが、法令の違憲審査に際しての通説的見解である、いわゆる「二重の基準」論の存在である。これは、精神的自由権と経済的自由権との間に違憲審査基準の厳緩を設ける考え方であり、精神的自由権を制限する立法については、経済的立法を制限する立法に比して、より厳格な基準で審査されなければならないとする理論である。二重の基準論の下では、生存権および教育を受ける権利のような社会権については、ほとんど無審査の違憲審査基準である合理性の基準が適用されるのが必然の帰結である。なぜなら、これらの権利が憲法上の権利として重要な位置づけが与えられたとしても、また、最低限度の教育費保障が憲法上の権利として認められたとしても、社会権を、精神的ないし人格的自由の経済的基盤を保障するものであるという構成をとる限り、精神的自由規制立法と経済的自由規制立法との間の違憲審査基準の差異を問題とする二重の基準論の下では、社会権は経済的自由の領域に押し込められる格好になり、合理性の基準が正当化されてしまうからである²⁶⁷。

こうした帰結を避けるためには、社会権一本論文の場合は生存権および教育を受ける権利一に、経済的権利と異なる性質が含まれていることを明らかにする必要がある。そしてその性質は自由権的性質であってはならない。社会権の基底に自由権が存在するとして、自由権的性質を強調したからといって、社会権そのものの特質が明らかになるわけではないからである。憲法 13 条から自律への権利を引き出して 25 条と結びつける見解は、社会権の自由権的側面を強

²⁶⁶ 大須賀明『生存権論』（日本評論社、1984 年）142 頁。

²⁶⁷ 藤澤宏樹「生存権の違憲審査基準論の再検討」法律時報 75 巻 10 号（2003 年）84-86 頁。

調することによって権利性を強化するという意図は理解できるものの、自律能力の高低・有無が権利保障の際に問題とされることになり、社会権を自由権の劣位におくという帰結を招いてしまった。ここに 11 条を持ち出す意味がある。11 条と 25 条・26 条とを連結させることで、この帰結を避けることができる。その人の存在を無条件で承認する、人権享有主体であることを相互に承認することに社会権の根拠があり、それは自由権に先行するものである。なお、私見は憲法 13 条を軽視するものではない。存在が承認されるかどうかという状況から脱し、学校に登校できる状況に至った場合、憲法 13 条の「個人の尊重」の原理が機能するというのが私見である。

しかし、この見解によって、社会権の裁判規範性が強化されたといえるのかどうか、不明な部分も多いように思われる。とはいうものの、社会権が経済的自由権の領域に押し込められるのを防御する方策の一つであるといえるものとする。

第5節 小括

最後に、本論文の結論を示す。本論文は三つの目的を有していた。第一に、就学援助制度の憲法上の根拠を画定させること。第二に、従来の就学援助制度の給付方法（金銭給付のみを前提とした方法）の理解とは異なった、新たな理解を示すこと。第三に、就学援助制度の理念及び特質を画定した上で、これを踏まえて、社会権論の再検討を試みること。以上三点である。

得られた結論は次の通りである。第一の目的については、憲法 26 条 2 項を根拠とする、義務教育完全無償に向けた向上・増進義務（政策作成指針のレベルでの義務）と、憲法 25 条および 26 条を根拠として子どもの生存権と教育を受ける権利の両方を保障する制度であることを示した。そして子どもが成長発達するにあたっての社会関係形成のための権利として社会権が捉えられるとした。第二の目的については、給付方法の特質として、金銭給付と現物給付との「併用」制度である点と、公私負担区分の曖昧な部分の存在が前提となっている「柔軟さ」の特質を指摘した。これらの理念及び特質に照らして、社会権基底的教育観に基づく普遍的制度としての教育費保障制度が、憲法の要請に合致するものであるとした。第三の目的については、憲法 26 条 2 項の義務教育無償規定を読み直し、これを教育の必需品への完全なアクセスを求める、

就学必需品無償を求める規定であるとした。そして、この解釈は、憲法25条の生存権の立場からも正当化されるとした。また、「就学必需品」の範囲画定のためには、制度実施主体と利用者とのコミュニケーションによるニーズ画定作業が必要であることを示した。このコミュニケーション作業が、共同社会の存続と発展（社会の再生産）にとって不可欠の作業であると位置づけ、社会の再生産にとって、就学必需品無償の考え方が有用であるとした。そのうえで、社会権論については、以上の検討をふまえ、憲法11条から、存在の無条件の相互承認が社会権の根拠であるとして、ここから25条・26条とのつながりを考えた。憲法13条と25条・26条との関係を重視する見解とはやや異なった角度から検討したつもりである。

以上、本論文の検討が、子どもの貧困の緩和にどの程度貢献しうるのか。私見では、教育費保障制度の憲法上の根拠を洗い直して、これを現物給付中心の制度として捉え直してみるという作業には、一定の意義があるものと考えている。とりわけ、就学援助制度を金銭給付の仕組みとしてのみ捉える見解の問題点を指摘したことには、理論上のみならず実務上も意義を有するものと考えられる。社会権論の再構成については残された課題も多いが、裁判規範としても政策作成指針としても十分に機能していない現状を変えるための糸口を探る試みのひとつとはなりうるのではないかと考えられる。

最後に、今後の課題を示す。まず、憲法11条の視点を社会権に付け加えるべきことを主張したが、これはあくまでも問題提起に過ぎず、不十分なものであると言わざるをえない。この点につき、若干敷衍すると、筆者は憲法13条を自律への権利を読み込んだ規定と理解することに疑問を持っている。筆者は「個人の尊重」という原理を定めたものであるとすべきと考えている。しかし本論文ではこの点についてはほとんど検討できず、憲法11条と13条との関連を指摘するにとどまった。教育費保障制度の歴史的展開を追うことに力を入れたということもあるが、なぜ憲法13条は自律について定めたものではないと言えるのか、このように考えることで社会権の権利性、あるいは理解の仕方はどのように変わるのか、といった点についてはまったく検討できなかった。今後深めていきたい。

次に、外国法研究の不十分さである。とりわけ、韓国は制度改変のスピードが早いため、目を離すわけにはいかない。近年筆者は韓国の動向を注視しているものの、今後も韓国の給食支援制度の動向を追う必要がある。なかでも、韓国の地方レベルでの取り組みを追う必要を感じている。たとえば、大田広域市では、民間の力を借りながら給食支援制度を展開させている。

ソウル特別市では無償給食が開始されている。これらの制度の展開、運用を追いかけ、日本の教育費保障制度について何が言えるか、検討していく必要がある。アメリカについては、1960年代の制度設立時の事情とその後の展開を追いかける必要があると考えている。NCLB法以降、アメリカの教育条件法制には問題が多く見られるようになったというのが私見である。ではなぜこのようになってしまったのか。本論文では十分掘り下げるができなかった。歴史研究をさらにを行い、その理由を検討してみたい。

そして、高校無償化法、大学についてはほとんど取り上げることができなかった。本論文の検討の中心に据えられた就学援助制度は、義務教育段階の教育費を保障しようとする制度であるから、高校、大学段階の制度についてあまり触れることができなかったのは、当然といえば当然のことである。しかし、高校は実態としては準義務教育化しているため、検討する必要がある。大学教育にかかる費用の私費負担割合の異常な高さについても、検討する必要がある。教育費保障制度の総合的研究を進めるためには、高校・大学段階の制度改変の歴史を追う必要がある。今後の課題とさせていただきたい。

さらに、本論文で全く触れられなかった点として、就学援助制度と行政不服申立という論点を挙げておく。これは、就学援助制度の非認定処分について争う場合については、第5章第4節で述べた通り、審査請求を認めた裁判例が存在する。他方、大阪市では、非認定処分に不服がある場合には異議申立を認める運用を行っている。これは、前者の裁判例の場合、就学援助認定の権限を教育長に委任していたために、上級行政庁たる教育委員会への審査請求が認められたものである。後者の大阪市の場合には、教育委員会が、直接、認定を行っているため、異議申立の仕組みを採用しているのである。こうして見ると、市町村によって異なった運用が行われることを、一概に否定する必要はないのかもしれない。しかし、同じ制度を利用しているにもかかわらず、居住市町村によって争い方が異なるということには、違和感がある。就学援助制度と行政不服申立との関係につき、今後、検討を進めていきたい。

以上、課題を示した。今後は、これらの課題に取り組みながら、教育費保障制度の総合的研究を進めたい。さらに、生存は自由に先行するという仮説のもとで、社会権論の再構成を試みたいと考えている。

おわりに

筆者が本論文を構想するきっかけとなった出来事がある。2003年度、会津大学短期大学部社会福祉学科のある学生が、教育扶助をテーマとした卒業論文を書きたいといいだし、その指導を行った。この卒業論文は、結論として、生活保護世帯の子どもへの学習保障を教育扶助の範囲で行うこと、当該世帯の学習条件—机・椅子など—を充実させること、学生が子どもたちに実際に勉強を教えるボランティアを行うことの重要性を説いていた。このうち、学生が子どもたちに学習ボランティアを行うという提案を面白く思ったので、どこか活動できる場所はないかと探してみたところ、縁あって会津地方の児童養護施設で学習ボランティアをさせていただくことになった。内容は中学3年生の受験対策であった。実際に児童養護施設で教えてみると、学習条件の貧弱さに驚かされた。参考書等も満足に買えず、施設内に図書室はあるものとても利用できない書籍が多く、机・椅子の数なども十分でなかった。子どもたちも、職員の皆さんもたいへん熱心に取り組まれていたが、その熱心さとは反比例したものというほかなかった。結果としては、子どもたちは高校合格を果し、ボランティアの機会を与えていただいたお礼の真似事のようなことはできたような気がしたが、学習条件の不十分さをなんとかしたいという気持ちが残った。

次年度、筆者は大阪経済大学に移籍することになり、私の関わった学習ボランティアは1年限りで終了となった。後は残った教員に託すことになった。しかし子どもたちの学習条件の改善という問題は心から離れず、会津の子どもたちの学習条件改善を最終目的として、今度は理論的研究をたちあげることにした。手はじめに生活保護世帯の教育費問題から取り組むことにした。その理由は、生活保護制度の問題であるから、多くの先行文献に恵まれているであろうとの見立てを立てたからであった。しかし、調べてみると、ほとんど文献が存在しなかったことがわかり、大変驚いた。続いて取り組んだ就学援助制度についても同様で、1980年代半ば以後、研究は途絶えていたことがわかった。射程を広くとって、教育条件保障というテーマで検索しても同じことであった。関連領域である憲法学・教育法学・社会保障法学とも、ほとんど取り組んでいなかったのがあった。びっくりさせられると同時に、会津の子どもたちの学習条件が不十分なままであった理由の遠因がわかった気がした。このままではいつまでたっても子どもたちの学習条件は変わらない可能性がある。この状況を変えるには、いったん途絶えた研

究を再興することが筆者の役割ではないかと考え、本論文を作成した次第である。はたして教育費保障法制研究の再興に役立つことができたのかどうか、さらに今後、会津の子どもたちの学習条件改善につながるような理論構築ができるのか、今の段階でははっきりしない。しかし、このような取り組みには、一定の意義があるものと考えている。

末筆となりましたが、本論文の審査にあたってください井上英夫先生には、拙論につき、丁寧なご指導をいただきました。厚く御礼申し上げます。また副査をつとめていただいた、横山寿一先生、大久保英哲先生、石田道彦先生、山崎友也先生には、有益な示唆を多くいただきました。ここに御礼申し上げます。ありがとうございました。

文献目録

1 引用文献

[日本語文献]

青木紀「基調報告：貧困・家族・子ども」貧困研究6号（2011年）

赤星晋作「2000年の目標-アメリカ教育法（Goals 2000: Educate America Act）」アメリカ教育学会編『現代アメリカ教育ハンドブック』（東信堂、2010年）

秋元美世『社会福祉の利用者と人権』（有斐閣、2010年）

秋吉澄子「大阪市の就学援助制度をめぐる問題」人権と部落問題62巻1号（2010年）

安達健二「学校給食法と学校給食の法的性格」新しい学校6巻7号（1954年）

阿部彩『子どもの貧困』（岩波新書、2008年）

アマルティア・セン（池本幸生ほか訳）『不平等の再検討』（岩波書店、1999年）

アマルティア・セン、後藤玲子『福祉と正義』（東京大学出版会、2008年）

雨宮正子『学校給食』（新日本新書、1992年）

石井英真「アメリカにおけるスタンダード設定論の検討」北野秋男編著『現代アメリカの教育アセスメント行政の展開』（東信堂、2009年）

井上恵嗣「学校給食法の精神は変わらず—学校給食法の改正について—」食育フォーラム2008年10月号

井上英夫「社会保障法の視点から見た教育条件基準論」日本教育法学会編『教育改革の動向と教育法』（有斐閣、1984年）

井上英夫・小川政亮・河合克義・倉岡小夜「就学援助制度—若干の地方自治体の概況調査報告」教育条件法制研究3号（1983年）

稲葉光彦『窮民救助制度の研究』（慶応通信、1992年）

入口明子・深堀寿美・竹下義樹『『せめて高校へ』、願い通じた十二年間の思いを語る』福祉のひろば2004年9月号

岩倉武嗣「学校給食法の概要」教育委員会月報 6 巻 2 号 (1954 年)

岩村正彦「社会保障改革と憲法 25 条」江頭憲治郎・碓井光明編『法の再構築 [I] 国家と社会』(東京大学出版会、2007 年)

上村作郎「アメリカにおける教育改革の一事例-チャータースクールを中心に-」レファレンス
2003 年 3 月号

内野正幸『教育の権利と自由』(有斐閣、1994 年)

遠藤美奈『健康で文化的な最低限度の生活』とは何か 山森亮編『労働と生存権』(大月書店、
2012 年)

大塚正八郎『学校保健』(大修館書店、1971 年)

大須賀明『生存権論』(日本評論社、1984 年)

大友信勝「生活保護制度改革に問われるもの」竹下義樹・大友信勝・布川日佐史・吉永純『生活保護「改革」の焦点は何か』(あけび書房、2004 年)

大平嘉一郎「貧困世帯に対する公的扶助制度と就学奨励制度 (2)」教育委員会月報 13 巻 11
号 (1962)

小川政亮『社会保障権』(自治体研究社、1989 年)

小川政亮「社会保障法と教育権」小川政亮著作集編集委員会編『小川政亮著作集第 4 巻』(大月書店、2007 年) 241 頁 (論文初出は 1974 年)

小川政亮「就学保障のための条件整備の一断面-権利としての就学援助の観点から-」小川政亮著作集編集委員会編『小川政亮著作集第 4 巻』(大月書店、2007 年) 258 頁 (論文初出は 1980 年)

小川正人『教育改革のゆくえ』(ちくま新書、2010 年)

奥平康弘「教育を受ける権利」芦部信喜編『憲法Ⅲ』(有斐閣、1981 年)

奥平康弘『機会の均等化』と『均等の機械化』奥平康弘『ヒラヒラ文化批判』(有斐閣、1986 年)

小椋佑紀「子育て家庭の貧困と子ども施策-就学援助制度から考える-」子どもの権利研究 19
(2011 年)

押久保倫夫「日本国憲法における実定規範としての『人間の尊厳』の位置づけ」東海法学 35(2006 年)

- 小野尚美「学校給食実施基準第二条の批判的研究序説」岡山大学大学院社会文化科学研究科紀要 23 (2007 年)
- 学校健康教育法令研究会編『第 6 次改訂学校給食必携』(ぎょうせい、2004 年)
- 「学校保健法制定前夜」文部時報 1225 号 (1984 年)
- 加藤智章「被保護世帯における保護受給権と学資保険の保有」ジュリスト 1077 号 (1995 年)
- 兼子仁「教育にかかわる一般人権の問題」堀尾輝久・兼子仁『教育と人権』(岩波書店、1977 年)
- 兼子仁『教育法 (新版)』(有斐閣、1978 年)
- 金田雅代「日韓で始まった食育強化『栄養教諭制度』と『栄養教師制度』第 1 回 韓国の学校給食の現状」食生活 100 巻 11 号 (2006 年)
- 金田雅代「日韓で始まった食育強化『栄養教諭制度』と『栄養教師制度』第 3 回 韓国の学校給食の現状～チュンク初等学校 (ソウル)」食生活 101 巻 1 号 (2007 年)
- 金田雅代「日韓で始まった食育強化『栄養教諭制度』と『栄養教師制度』第 4 回 韓国の学校給食の現状～ドンチョン高等学校 (ソウル)」食生活 101 号 2 号 (2007 年)
- 株本千鶴「失業・貧困・欠食」母子研究 20 号 (2000 年)
- 川上憲人・小林廉毅・橋本英樹『社会格差と健康』(東京大学出版会、2006 年)
- 河野正輝「中嶋訴訟」法律時報 71 巻 5 号 (1999 年)
- 荻谷剛彦『階層化日本と教育危機』(有信堂高文社、2001 年)
- 菊池馨実「公的扶助の法的基盤と改革のあり方」季刊社会保障研究 39 巻 4 号 (2004 年)
- 喜多明人「教育法」小林弘人編『社会福祉のための法入門』(川島書店、1986 年)
- 喜多明人ほか編『逐条解説子どもの権利条約』(日本評論社、2009 年)
- 喜多明人・堀井雅道『学校安全ハンドブック』(草土文化、2010 年)
- 木田宏『教育行政法 (改訂版)』(良書普及会、1964 年)
- 教育史編纂会『明治以降教育制度発達史第七巻』(教育資料調査会 1941 年)
- 吉良直「就学支援政策 (児童・生徒)」アメリカ教育学会編『アメリカ教育ハンドブック』(東信堂、2010 年)
- 吉良直「どの子も置き去りにしない (NCLB) 法に関する研究」教育総合研究 2 号 (2009 年)
- 九鬼太郎『“超” 格差社会・韓国』(扶桑社新書、2009 年)

厚生労働省社会・援護局長通知第1-3（2005年）。

厚生労働省社会・援護局保護課「平成一七年度の生活保護」生活と福祉 590号（2005年）

厚生労働省社会・援護局長通知第6-8-（2）-イ（2005年）。

郡洋『教育と学校給食』（明石書店、1993年）

小林雅之『進学格差』（ちくま新書、2008年）

小山進次郎『改訂増補生活保護法の解釈と運用』（全国社会福祉協議会、1951年）

近藤克則『健康格差社会』（医学書院、2005年）

今野健一「教育を受ける権利」杉原泰雄編『新版体系憲法事典』（青林書院、2008年）

坂井孟一郎・岩井抗『香焼町奮戦記』（あけび書房、1985年）

相楽惟一「教育法規の解説—児童に対する教科用図書の給与に関する法律について—」新しい
学校 3巻 12号（1951年）

佐藤幸治『日本国憲法論』（成文堂、2011年）

佐藤三郎編『世界の教育改革—21世紀への架け橋』（東信堂、1999年）

清水弥生「保護世帯における自立助長と学資保険を含む貯蓄等の性格」賃金と社会保障 1388
号（2005年）

就学援助制度を考える会『就学援助制度がよくわかる本』（学事出版、2009年）

「就学困難な児童のための教科用図書の給与に対する国の補助に関する法律」教育委員会月報
8巻 2号（1956年）

「就学困難な児童及び生徒のための教科用図書の給与に対する国の補助に関する法律の一部
改正について」教育委員会月報 11巻 3号（1959年）

「就学奨励の一元化もめる」時事通信内外教育版 1951年 9月 6日号

渋谷秀樹『憲法』（有斐閣、2007年）

渋谷敬三「学校保健法と同法施行令・施行規則について」教育委員会月報 10巻 6号（1958年）

社会保障制度審議会『社会保障制度に関する勧告および答申集』（1960年）

社会保障研究所編『日本社会保障資料 I』（至誠堂、1975年）

新村洋志「学校給食法・日本学校給食会法」季刊教育法 110号（1997）

末次俊之「リンドン・B・ジョンソン大統領と 1965 年初等・中等教育法の成立—連邦教育援助
の政治過程—」専修法研論集 48号（2011年）

- 末富芳『教育費の政治経済学』（勁草書房、2010年）
- 菅並茂樹「戦後における貧困児童生徒就学奨励策の展開」研究集録（東北大学教育学部）20号（1989年）
- 杉浦守邦「学校保健百年」文部時報 1142号（1972年）
- 杉原泰雄『憲法と公教育』（勁草書房、2010年）
- 鈴木猛夫『「アメリカ小麦戦略」と日本人の食生活』（藤原書店、2003年）
- 体育保健課「学校給食法の通過について」鹿児島県教育委員会月報 37号（1954年）
- 高津圭一「就学援助制度の実態と課題」藤本典裕・制度研編『学校から見える子どもの貧困』（大月書店、2009年）
- 高野範城「教育保障と社会保障法」日本社会保障法学会編『講座社会保障法第6巻』（法律文化社、2001年）
- 高間満「生活保護行政をめぐる課題と方向性」寺久保光良・中川健太朗・日比野正興編『大失業時代の生活保護法』（かもがわ出版、2002年）
- 嵩さやか「生活保護世帯の取得した学資保険の満期返戻金が収入認定の対象にあたらないとされた事例」ジュリスト 1169号（1999年）
- 竹中俊子「学校保健法」季刊教育法 110号（1997年）
- 田中勝文『「学齢児童就学奨励規程」制定の背景』日本の教育史学 21号（1978年）
- 田中光晴「韓国における私教育費問題の現状と展望—『放課後学校』の取り組み—」国際教育文化研究 8号（2008年）
- 田中光晴「韓国における私教育費問題と政府の対応に関する研究—教育政策の分析を通して—」比較教育学研究 38号（2009年）
- 土屋恵司「2001年初等中等教育改正法（NCLB法）の施行状況と問題点」外国の立法 227号（2006年）
- 寺倉憲一・黒川直秀「教育費の負担軽減—高校無償化をめぐる議論—」調査と情報 666号（2009年）
- 東京新聞 2011年9月25日
- 友定保博「学校保健の行財政に関する研究（第2報）—「学校保健法」成立過程の考察—」山口大学教育学部紀要 25巻3号（1975年）

- 鳥山まどか「家族の教育費負担と子どもの貧困」 浅井春夫・松本伊智朗・湯澤直美編『子どもの貧困』（明石書店、2008年）
- 永井憲一編『現代法コンメンタール教育法Ⅰ〔憲法〕』（成文堂、1978年）
- 永井憲一「義務教育の無償制論」 杉原泰雄・樋口陽一編著『論争憲法学』（日本評論社、1994年）
- 永井憲一『憲法と教育基本権（新版）』（勁草書房、1985年）
- 永井憲一「教育権」 中村睦男・永井憲一『生存権・教育権』（法律文化社、1989年）
- 長嶺宏作「アメリカ連邦政府の教育改革」 北野秋男編著『現代アメリカの教育アセスメント行政の展開』（東信堂、2009年）
- 中村睦男『社会権の解釈』（有斐閣、1983年）
- 西原博史「第26条〔教育を受ける権利・受けさせる義務〕」 芦沢斉・市川正人・坂口正二郎編『新基本法コンメンタール憲法』（日本評論社、2011年）
- 日本教育学会「学校災害補償法要綱案」（1977年3月12日）
- 日本弁護士連合会「学校等災害補償法に関する決議」（1976年10月9日）
- 額賀美紗子『「公正さ」をめぐる教育現場の迷走』 異文化間教育 34号（2011年）
- 野上修市「教育権」 和田安夫ほか編著『有倉遼吉教授還暦記念 体系・憲法判例研究Ⅲ』（日本評論社、1975年）
- 野中俊彦・中村睦男・高橋和之・高見勝利『憲法Ⅰ〔第4版〕』（有斐閣、2007年）
- 萩野芳夫・畑博行・畑中和夫編『アジア憲法集（第2版）』（明石書店、2007年）
- 朴志允「子どもの権利条約の実施と地域の子ども支援」 子どもの権利研究 19号（2011年）
- 橋爪貞雄『危機に立つ国家-日本教育への挑戦』（黎明書房、1984年）
- 長谷部恭男「奥平康弘著『ヒラヒラ文化批判』」 法学セミナー 388号（1987年）
- 馬場将光「教育扶助制度の展開」 辻功・木下繁弥編著『教育学講座二〇巻教育機会の拡充』（学習研究社、1979年）
- 林健一郎「学資保険訴訟」 賃金と社会保障 1367号（2004年）
- 樋口陽一・中村睦男・佐藤幸治・浦部法穂『注釈日本国憲法上巻』（青林書院新社、1994年）
- 平田広志「生活保護・中嶋学資保険訴訟」 法学セミナー 601号（2005年）
- 藤澤宏樹「生存権の違憲審査基準論の再検討」 法律時報 75巻 10号（2003年）

藤田英典『教育改革』(岩波新書、1997年)

藤本典裕「初等中等教育法成立過程の研究-アメリカ連邦政府教育補助金の教育的意義-」東京大学教育学部紀要 25号 (1986年)

藤本典裕「教育費の保護者負担と就学援助制度についての一考察」東洋大学文学部紀要教育学科編 31号 (2005年)

藤本典裕「学校給食費負担に関する一考察」東洋大学文学部紀要教育学科編 32号 (2006年)

福祉国家と基本法研究会・井上英夫・後藤道夫・渡辺治『新たな福祉国家を展望する』(旬報社、2011年)。

文京洙『韓国現代史』(岩波新書、2005年)

堀尾輝久『現代教育の思想と構造』(岩波書店、1971年)

牧園清子『家族政策としての生活保護』(法律文化社、1999年)

松尾知明『アメリカの現代教育改革-スタンダードとアカウンタビリティの光と影-』(東信堂、2010年)

宮内克代「教育と福祉の権利」永井憲一編著『憲法と教育人権』(日本評論社、2006年)

宮沢俊義・芦部信喜補訂『コンメンタール全訂日本国憲法』(日本評論社、1976年)

村上貴美子『占領期の福祉政策』(勁草書房、1987年)

室井修「アメリカ連邦政府の教育補助立法過程の変化と特徴-初等・中等教育法の場合-」龍谷大学論集 417号 (1980年)

文部省・日本学校給食会『学校給食の発展』(文部省・日本学校給食会、1976年)

文部科学省スポーツ・学校健康課「学校給食法の改正」文部科学時報 2008年8月号

文部省監修・財団法人日本学校保健会編『学校保健百年史』(第一法規出版、1973年)

山崎巖「救貧法制要義」佐藤進編『田子一民・山崎巖集』(鳳書院、1982年)(原著は1931年出版)。

吉永純「なぜ高校進学のためにためたお金を取り上げるのか」尾藤廣喜・木下秀雄・中川健太郎編『生活保護法の挑戦』(高菅出版、2001年)

米沢広一『憲法と教育 15講 (第3版)』(北樹出版、2011年)

米沢広一『教育行政法』(北樹出版、2011年)

米田俊彦「夜間中学」久保義三・駒込武・米田俊彦・児美川孝一郎編著『現代教育史辞典』(東

京書籍、2001年)

渡辺隆司「就学援助と教育条件整備問題」季刊教育法 37号 (1980年)

[裁判例 (日本)]

福岡地判 1995年3月14日判例タイムス 896 (1995) 104頁

福岡高判 1998年10月9日判例タイムス 994 (1998) 66頁、賃金と社会保障 1240 (1998) 37頁。

最三小判 2004年3月16日判例タイムス 1148号 (2004) 128頁。

最大判 1964年2月26日判例時報 363号 9頁

最大判 1976年5月21日刑集第30巻5号 615頁

[国会会議録]

第7回国会衆議院厚生委員会会議録第21号 (1950年4月3日)

第7回国会参議院厚生委員会会議録第26号 (1950年4月6日)

第7回国会参議院厚生委員会会議録第32号 (1950年4月25日)

第10回国会参議院文部委員会会議録第22号 (1951年3月19日)

第10回国会参議院文部委員会会議録第28号 (1951年3月24日)

第13回国会参議院文部委員会会議録第21号 (1952年3月28日)

第13回国会衆議院文部委員会会議録第12号 (1952年3月20日)

第16回国会衆議院文部委員会会議録第23号 (1953年8月5日)

第19回国会参議院文部委員会会議録第5号 (1954年2月23日)

第19回国会衆議院文部委員会厚生委員会連合審査会会議録第1号 (1954年5月10日)

第19回国会継続参議院文部委員会学校給食法案に関する小委員会会議録第1号 (1954年8月19日)

第24回国会衆議院文教委員会会議録第5号 (1956年2月9日)

第24回国会衆議院文教委員会会議録第9号 (1956年2月23日)

第 24 回国会衆議院文教委員会議録第 11 号 (1956 年 3 月 3 日)
第 24 回国会衆議院文教委員会議録第 16 号 (1956 年 3 月 16 日)
第 24 回国会参議院文教委員会議録第 12 号 (1956 年 3 月 27 日)
第 24 回国会参議院文教委員会議録第 13 号 (1956 年 3 月 29 日)
第 26 回国会衆議院文教委員会議録第 5 号 (1957 年 2 月 20 日)
第 26 回国会衆議院文教委員会議録第 10 号 (1957 年 3 月 14 日)
第 26 回国会衆議院文教委員会議録第 27 号 (1957 年 5 月 18 日)
第 26 回国会衆議院文教委員会議録第 11 号 (1957 年 3 月 20 日)
第 26 回国会参議院文教委員会議録第 15 号 (1957 年 3 月 29 日)
第 28 回国会参議院文教委員会議録第 6 号 (1958 年 3 月 6 日)
第 28 回国会参議院文教委員会議録第 7 号 (1958 年 3 月 13 日)
第 28 回国会衆議院文教委員会議録第 16 号 (1958 年 4 月 4 日)
第 31 回国会参議院文教委員会議録第 9 号 (1959 年 2 月 27 日)
第 31 回国会参議院文教委員会議録第 16 号 (1959 年 3 月 19 日)
第 33 回国会衆議院文教委員会議録第 3 号 (1959 年 11 月 13 日)
第 33 回国会参議院文教委員会議録第 6 号 (1959 年 12 月 1 日)
第 38 回国会参議院文教委員会議録第 10 号 (1961 年 3 月 10 日)
第 155 回国会衆議院本会議録第 11 号 (一) (2002 年 11 月 14 日)
第 162 回国会衆議院文部科学委員会議録第 7 号 (2005 年 3 月 16 日)

[ホームページ]

http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/kyoukasho/gaiyou/04060901/012.htm (文部科学省ホームページ)

http://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/001/kyusyoku/1288995.htm (文部科学省「学校給食実施調査平成 20 年度」)

<http://innolife.net/> (「学校給食費支援対象 15%増加 (2005 年 4 月 16 日)」、「冬休み中の無料給食児童が急増 (2009 年 1 月 15 日)」)

<http://www.city.osaka.lg.jp/kyoiku/cmsfiles/contents/0000008/8457/03.pdf> (大阪市児童生徒
就学援助認定通知書)

<http://www.city.osaka.lg.jp/kyoiku/cmsfiles/contents/0000119/119645/H23osirase.pdf> (大阪
市教育委員会「平成 23 年度就学援助制度のお知らせ」)

<http://www.nier.go.jp/guideline/index.htm> (学習指導要領データベースインデックス)

<http://naash.go.jp/> (独立行政法人日本スポーツ振興センターホームページ)

[英語文献]

Buzo, Adrian, *The Making of Modern Korea*, Routledge, 2002. (エイドリアン・ブゾー (李娜
元監訳、柳沢圭子訳)『世界史の中の現代朝鮮』(明石書店、2007 年)).

Buzo, Adrian, *The Making of Modern Korea Second Edition*, Routledge, 2007.

Howe, Kenneth Ross, *Understanding Equal Educational Opportunity: Social Justice,
Democracy, and Schooling*, Teachers College Press, 1997. (ケネス・ハウ (大桃敏行・中村雅
子・後藤武俊訳)『教育の平等と正義』(東信堂、2004 年)).

Kanter, Harvey *Education, Social Reform, and the State: ESEA and Federal Education
Policy in the 1960s* American Journal of Education, Vol 100. No.1, 1991

National Conference of State Legislature, *Task Force on No Child Left Behind*, Final
Report, 2005.2.

The National Commission on Excellence in Education, *A Nation at Risk: The Imperative
for Educational Reform*, 1983.

OECD Indicators, *Education at a Glance 2011: Note on Japan* (OECD『図表で見る教育 2011
カントリーノート：日本』)

Putnam, Robert O. *Bowling Alone*, Simon & Schuster, 2000 (ロバート・M・パットナム (柴
内康文訳)『孤独なボウリング—米国コミュニティの崩壊と再生—』(柏書房、2006 年))

Ravitch, Dian, *Troubled Crusade American Education 1945-1980*, Basic Books, 1984 (ダイ
アン・ラヴィッチ (末藤美津子訳)『教育による正義の実現』(東信堂、2011 年))

Smeeding, Timothy M. *No Child Left Behind?*, SPRC Discussion Paper No.121, 2002.

[アメリカ連邦最高裁判所判例]

San Antonio Independent School District v. Rodriguez, 411 U.S.1(1973).

South Dakota v. Dole, 483 U.S. 203(1987).

Brown v. Board of Education, 347 U.S. 483(1954).

[韓国語文献]

교육인적자원부 『학교급식 개선 종합대책 (2007-2011년)』 (教育人的資源部『学校給食経済総合対策 (2007-2011年)』 (2006年))

정명옥 「학교급식 현황과 과제」 학교운영위원회 통권 105 호 (チョン・ミョン옥 「学校給食の現況と課題」 学校運営委員会通巻 105 号 (2008年))

하봉운/장덕호 「『학교급식지원조례』 제 개정 방안 연구」 교육 행정 학 연구 Vol 25, No2(2007) (ハ・ボンウン/チャン・トゴ 「『学校給食支援条例』 制・改定方案研究」 教育行政学研究 25 卷 2 号 (2007年))

한국보건사회 연구원 『빈곤층 아동급식지원제도 실태조사』 (韓國保健社会研究院『貧困層兒童給食支援制度実態調査』) (2007年)

權寧星 『改訂版憲法學原論』 (法文社、2007年)。

金哲洙 『第 19 全訂新版憲法學概論』 (博英社、2007年)。

<http://www.law.go.kr/main.html> (法制处国家法令情報センター)

2 参考文献

[日本語文献]

有田伸『韓国の教育と社会階層』(東京大学出版会、2006年)

金大中(金有培記録・構成, 田内基訳)『生産的福祉への道』(毎日新聞社、2002年)

金成垣「李明博政権の福祉政策-方向転換か変わらぬ道か-」Int'l ecowk985 (2008年)

金早雪「韓国型『福祉国家』への政治社会力学—社会保障基本法(1995年)を中心に—」学術論文集(朝鮮奨学会)24号(2002年)

國分典子「韓国における福祉政策の位置づけ」憲法問題20号(2009年)

馬越徹『現代韓国教育研究』(高麗書林、1982年)

峰島厚「障害児の就学保障のための条件整備-「盲学校, ろう学校及び養護学校への就学奨励に関する法律」研究ノート-」江南女子短期大学紀要12号(1983年)

[韓国語文献]

교육인적자원부 『학교급식개선 종합대책(안)(2003—2007년)』(2003年)(教育人的資源

部『学校給食改善総合対策(案)(2003年—2007年)』(2003年))

김범순 「학교급식제도의 문제점 및 개선방안」(2007) 경기대학교 행정대학원석사논문
(キム・ボムスン「学校給食制度の問題点及び改善法案」(2007年)京畿大学校行政大学院修士論文)

보건복지가족부 『보건복지가족백서』(2007)(保健福祉家族部『保健福祉家族白書』(2007年))

보건복지가족부 「[2009년 보건복지가족부 업무보고] - 경제위기 대응을 위한 신빈곤층 대책」(保健家族福祉部「[2009年保健福祉家族部業務報告]-經濟危機対応のための新貧困層対策」(2009))

박춘관・이미영 『단체급식』(2008)(パク・ジュンラン、イ・ミヨン『団体給食』(2008年))

박노동 『대전시 결식아동 급식실태 분석 및 지원체계 개선방안』(2007)(パク・ノドン『大

田市欠食児童給食実態及び支援体系改善方案』(2007年))

조애저 「결식아동 현황과 급식지원체계 개선방안 보건복지포럼 (2008. 5.)」 チョ・エジヨ

「欠食児童現況と給食支援体系改善方案」保健福祉フォーラム (2008年5月号)

[英語文献]

Anderson, Gregory KOREA: The Politics of the Vortex, Harvard University Press, 1968. (グ

レゴリー・アンダーソン (鈴木沙雄・大塚喬重訳) 『朝鮮の政治社会』 (サイマル出版会、1973
年))